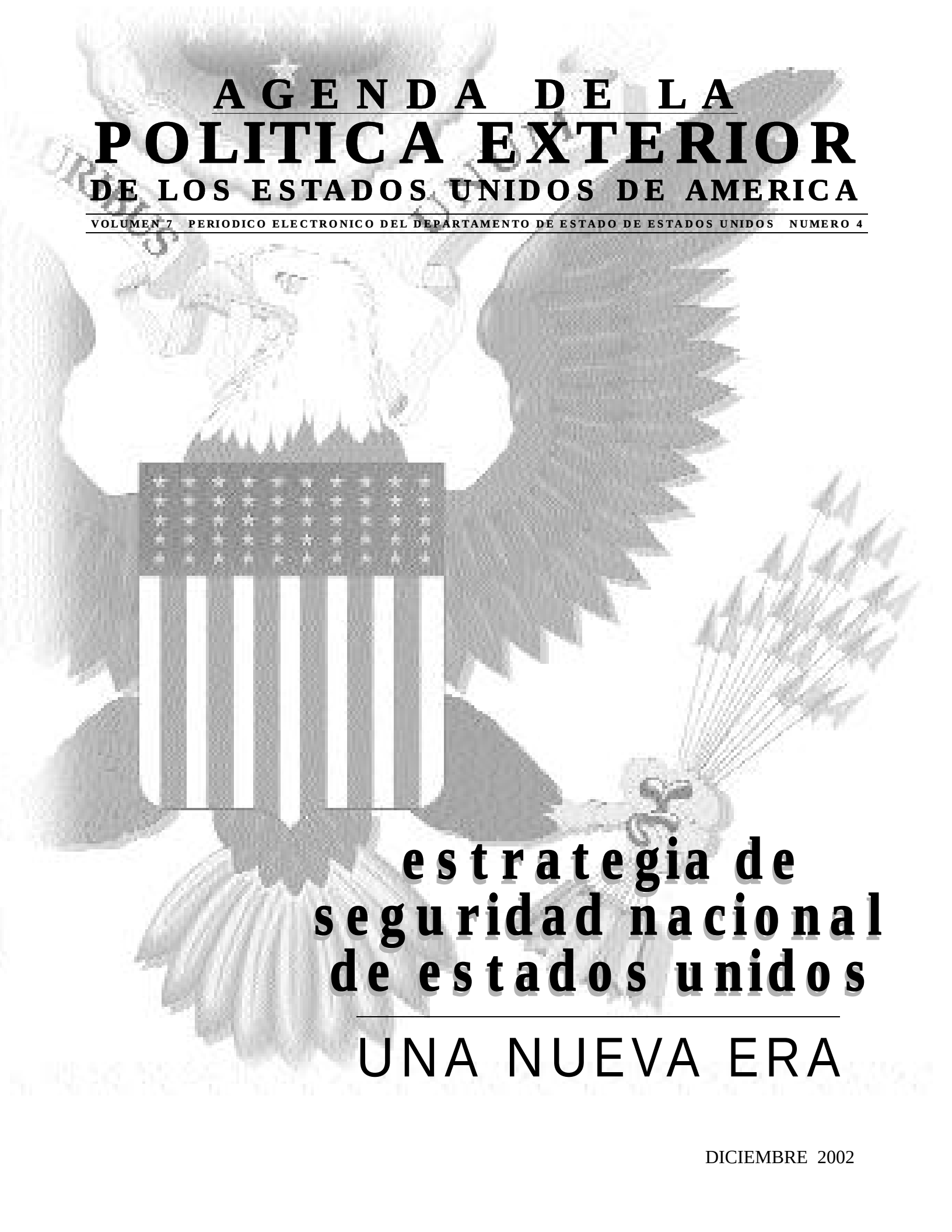
AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

VOLUMEN 7 PERIODICO ELECTRONICO DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS NUMERO 4



estrategia de seguridad nacional de estados unidos

UNA NUEVA ERA

DICIEMBRE 2002

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS: UNA NUEVA ERA

"Las grandes luchas del siglo veinte entre la libertad y el totalitarismo terminaron con una victoria decisiva para las fuerzas de la libertad y de un solo modelo sostenible de éxito nacional: libertad, democracia y libre empresa. En el siglo XXI sólo las naciones que compartan el compromiso de proteger los derechos humanos básicos y de garantizar la libertad política y económica podrán desatar el potencial de sus pueblos y asegurar su prosperidad futura.

"Hoy, Estados Unidos tiene una posición de poderío militar sin paralelo y de gran influencia económica y política. Al mantener nuestra heredad y principios, no usamos nuestra fuerza para presionar por ventajas unilaterales. En cambio tratamos de crear un equilibrio de poder que favorezca la libertad humana: condiciones con las cuales todas las naciones y todas las sociedades puedan escoger por sí mismas las recompensas y los desafíos de la libertad política y económica. En un mundo seguro, la gente podrá mejorar sus propias vidas. Defenderemos la paz combatiendo a los terroristas y tiranos. Preservaremos la paz al crear buenas relaciones entre las grandes potencias. Extenderemos la paz al fomentar sociedades libres y abiertas en cada continente".

— George W. Bush
Presidente de Estados Unidos
20 de septiembre de 2002

El presidente Bush presentó con estas palabras su Estrategia de Seguridad Nacional al Congreso de Estados Unidos el 20 de septiembre. La Ley Goldwater-Nichols de 1986 requiere que cada gobierno presente un informe anual al Congreso, estableciendo los objetivos estratégicos de seguridad integral de la nación. La tradición comenzó con el presidente Harry S. Truman en 1950 con la NSC-68, un informe preparado por Paul Nitze, que se concentraba en Estados Unidos y la entonces Unión Soviética y establecía la doctrina de contención que dominó la subsiguiente guerra fría. Desde entonces cada presidente presenta un documento similar al Congreso en diversas formas y diferentes grados de especificidad.

Este número de *Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos de América* examina la nueva Estrategia de Seguridad Nacional establecida por el gobierno del presidente Bush, mediante una serie de artículos, comentarios y referencias de expertos en seguridad nacional en el gobierno, el Congreso y el sector académico.

La asesora de Seguridad Nacional Condoleezza Rice se refiere a la Estrategia de Seguridad Nacional en términos amplios, mientras que el vicesecretario de Estado Richard Armitage examina su relación con las alianzas y los aliados; el general Richard Myers mira la Estrategia de Seguridad Nacional desde el punto de vista de las amenazas actuales; el subsecretario de Estado Alan P. Larson explica el componente de seguridad económica y los profesores Robert Lieber y Keir Lieber ofrecen un análisis detallado, mientras que el profesor Richard Kugler examina la Estrategia de Seguridad Nacional y el impacto de la mundialización.

Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos de América es una publicación de la Oficina de Seguridad Política de la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado, para examinar y favorecer la comprensión de las tendencias actuales en las cuestiones de la política exterior de Estados Unidos para un público mundial. En nombre de los editores, bienvenidos al 24to. número.

A G E N D A D E L A
POLITICA EXTERIOR DE LOS
E S T A D O S U N I D O S D E A M E R I C A

Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS: UNA NUEVA ERA

CONTENIDO

ENFOQUE

UN EQUILIBRIO DE PODERES QUE FAVOREZCA A LA LIBERTAD **6**

Por Condoleezza Rice
Asesora del Presidente en Asuntos de Seguridad Nacional

ALIADOS, AMIGOS Y ASOCIADOS EN CADA PAGINA:
COOPERACION INTERNACIONAL EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL **11**

Por Richard L. Armitage
vicesecretario de Estado

LAS FUERZAS MILITARES DE ESTADOS UNIDOS:
VISIÓN MUNDIAL DE PAZ Y SEGURIDAD EN EL SIGLO 21 **15**

Por el general Richard B. Myers
presidente, Estado Mayor Conjunto

PRIORIDADES ECONOMICAS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL **20**

Por Alan P. Larson
subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Empresariales y Agrícolas

ENFOQUE CONGRESIONAL

HABLAR CON NUESTROS ALIADOS SILENCIOSOS:
DIPLOMACIA PUBLICA Y LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS **25**

Por el Representante de Estados Unidos Henry J. Hyde
presidente, Comisión de Relaciones Internacionales, Cámara de Representantes de Estados Unidos

ENFOQUE REGIONAL

AFRICA: MAXIMA PRIORIDAD POLITICA EN EL NUEVO PLAN ESTRATEGICO DE BUSH **31**

Por James Fisher-Thompson
Redactor del Servicio Noticioso desde Washington, Oficina de Asuntos Africanos
Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos

COMENTARIOS

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE BUSH **36**

Por Keir A. Lieber
profesor de Ciencias Políticas, Universidad de Notre Dame, y
Robert J. Lieber
profesor de Gobierno y Servicio Exterior, Universidad de Georgetown

UN INTERNACIONALISMO NORTEAMERICANO DISTINTO EN UN MUNDO GLOBALIZADO **41**

Por Richard L. Kugler
profesor y director, Centro de Tecnología y Política de Seguridad Nacional, Universidad Nacional de Defensa

EMPLEO PREVENTIVO DE LA FUERZA MILITAR POR ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES HISTORICOS **46**

Por Richard F. Grimmett
especialista en Defensa Nacional, Asuntos Exteriores, Defensa y Comercio
División del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos

HOJA INFORMATIVA

PANORAMA DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL NORTEAMERICANA **50**

La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América

GUIA DE LECTURAS ADICIONALES

BIBLIOGRAFIA Y SITIOS EN LA INTERNET **51**

Atención a otros puntos de vista y enlaces con recursos relacionados en la Internet

AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

PERIODICO ELECTRONICO DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS — VOLUMEN 7 • NUMERO 4 • DICIEMBRE 2002

La Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos ofrece productos y servicios que explican las políticas estadounidenses al público extranjero. La oficina publica cinco periódicos electrónicos que analizan los principales temas que encaran Estados Unidos y la comunidad internacional. Los periódicos — Perspectivas económicas, Cuestiones mundiales, Temas de la democracia, Agenda de la Política exterior de Estados Unidos y Sociedad & valores estadounidenses *— ofrecen declaraciones de política estadounidense junto con análisis, comentarios e información de antecedentes en sus respectivas áreas temáticas.*

Todos los periódicos aparecen en versiones en español, francés, inglés y portugués; algunos temas seleccionados aparecen también en árabe y ruso. Los periódicos en inglés se publican aproximadamente cada mes. Las traducciones se publican generalmente de dos a cuatro semanas después de la versión original en inglés.

Las opiniones expresadas en los periódicos no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno de Estados Unidos. El Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido y acceso constante a los sitios en la Internet relacionados con los periódicos electrónicos; tal responsabilidad recae totalmente en los proveedores. Los artículos pueden reproducirse y traducirse fuera de Estados Unidos, a menos que haya restricciones específicas de derechos de autor. El uso de fotografías debe ser autorizado por las fuentes correspondientes.

Los números actuales o atrasados de los periódicos electrónicos, y la lista de los próximos periódicos puede encontrarse en la página de la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estados Unidos en la World Wide Web: http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm.

También están disponibles en varios formatos electrónicos para facilitar su lectura en pantalla, transferencia, descarga e impresión. Agradecemos hacer cualquier comentario que se desee en la oficina local de la embajada de Estados Unidos (att. Sección Diplomacia Pública), o en las oficinas editoriales:

Editor, U.S. Foreign Policy Agenda
Political Security — IIP/T/PS
U.S. Department of State
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547
United States of America
E-mail: ejforpol@pd.state.gov

Directora . . . . . Judith S. Siegel
Editor . . . . . Michael T. Scanlin
Editor Gerente . . . . . Merle D. Kellerhals, Jr.
Editor Asociado . . . . . Wayne Hall
Colaboradores . . . . . Brenda Butler
. . . . . Ralph Dannheisser
. . . . . David Denny
. . . . . Margaret Kammeyer
. . . . . Carol Locke
. . . . . Margaret A. McKay
. . . . . Jody Rose Platt
. . . . . Jacquelyn S. Porth
. . . . . Jay Richter
Consulta e Investigación . . . . Sam Anderson
. . . . . Camille Lyon
. . . . . Rebecca Ford Mitchell
. . . . . Vivian Stahl
Auxiliar de Programas . . . . . Tracy Nelson
Interna Seguridad Política . . . Jennifer Flahive
Directora de Arte . . . . . Min Yao
Ayudante de Gráficas . . . . . Sylvia Scott
Junta Editorial . . . . . James Bullock
. . . . . George Clack
. . . . . Judith S. Siegel

UN EQUILIBRIO DE FUERZAS QUE FAVOREZCA A LA LIBERTAD

Por Condoleezza Rice
Asesora del Presidente en Asuntos de Seguridad Nacional

"Hace un llamado a Estados Unidos para usar nuestra posición de poder e influencia sin paralelo para establecer un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad. Como dice el presidente en su carta de presentación: nos proponemos establecer 'condiciones en las que todas las naciones y todas las sociedades puedan elegir por sí mismas las recompensas y los alicientes de la libertad política y económica'."

(Este artículo está basado en la conferencia Wriston 2002, pronunciada en el Manhattan Institute, en Nueva York, el 1 de octubre de 2002.)

La caída del muro de Berlín y la caída del Centro Mundial de Comercio fueron los paréntesis que cierran un largo período de transición. Durante dicho período, quienes nos dedicamos a la política exterior como medio de vida buscamos una teoría o un marco conceptual general que describiese las nuevas amenazas y la respuesta adecuada que se les debería dar. Había quienes afirmaban que las naciones y sus fuerzas militares habían dejado de tener relevancia, que sólo contaban los mercados mundiales vinculados por las nuevas tecnologías. Otros preveían un futuro dominado por conflictos étnicos. Y algunos incluso creían que, en el futuro, la energía de las fuerzas armadas de Estados Unidos se emplearía, primordialmente, en el control de conflictos civiles y la asistencia humanitaria.

Pasarán muchos años antes de que podamos comprender los efectos a largo plazo de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Pero hay algunos hechos indiscutibles que la tragedia nos ha enseñado con el mayor realismo.

Tal vez lo más fundamental, el 11 de septiembre cristalizó nuestra vulnerabilidad. También puso de relieve la índole de las amenazas que enfrentamos hoy. Las amenazas de hoy provienen menos de grandes ejércitos que de pequeñas y oscuras bandas de terroristas; menos de estados fuertes que de estados débiles o fracasados. Y luego del 11 de septiembre ya no queda duda de que Estados Unidos enfrenta hoy a una amenaza existencial a nuestra seguridad, una amenaza tan grande como cualquiera de la que enfrentamos durante la Guerra Civil, la denominada "Guerra Justa" o la Guerra Fría.

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bush muestra una visión amplia para proteger nuestro país, que se fundamenta en las nuevas realidades y oportunidades de hoy.

Hace un llamado a Estados Unidos para usar nuestra posición de poder e influencia sin paralelo para establecer un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad. Como dice el presidente en su carta de presentación: nos proponemos establecer las "condiciones en las que todas las naciones y todas las sociedades puedan elegir por sí mismas las recompensas y los alicientes de la libertad política y económica"

Esta estrategia se basa en tres pilares:

- Defenderemos la paz con oponiéndonos y evitando la violencia de los terroristas y de los regímenes proscritos.

- Mantendremos la paz impulsando una era de buenas relaciones entre las grandes potencias del mundo.

- Ampliaremos la paz con la propagación de los beneficios de la libertad y de la prosperidad en todo el mundo.

Defender a nuestro país de sus enemigos es el deber primero y fundamental del gobierno federal. Y Estados Unidos tiene una responsabilidad especial en ayudar a hacer el mundo más seguro.

Para combatir el terror mundial trabajaremos con socios de la coalición en cada continente, usando todos los medios que disponemos, desde la diplomacia y una defensa mejor a la aplicación de la ley, actividades de inteligencia, cortando el financiamiento de los terroristas y, en caso necesario, la fuerza militar.

Desbarataremos las redes del terror, exigiremos responsabilidades a los países que albergan a terroristas y nos enfrentaremos a los tiranos que tienen o tratan de obtener armas nucleares, químicas o biológicas que puedan ser entregadas a sus cómplices terroristas. Estas son distintas facetas de la misma iniquidad. Los terroristas necesitan un lugar para tramar sus golpes, entrenarse y organizarse. Los tiranos aliados con terroristas pueden ampliar considerablemente el alcance de las mortíferas fechorías de éstos. Los terroristas aliados con tiranos pueden adquirir tecnologías que les permitan asesinar en una escala aun más masiva. Cada nueva amenaza supera el peligro de la anterior. El único camino a la seguridad es la lucha eficaz contra terroristas y tiranos.

Por estos motivos, el presidente Bush está comprometido a confrontar al régimen iraquí, que ha ignorado las justas demandas del mundo durante más de diez años. Estamos advertidos. El peligro del arsenal de Saddam Hussein es mucho más evidente que cualquier otra cosa que hayamos previsto antes del 11 de septiembre. La historia juzgará con severidad a cualquier líder o país que no reaccione ante este siniestro nubarrón, por indecisión o por un falso sentimiento de seguridad.

La violación por parte del gobierno iraquí de todas las condiciones establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el alto del fuego de 1991 justifica plenamente, desde el punto de vista legal y moral, la aplicación de esas condiciones.

También es cierto que desde el 11 de septiembre nuestro país está atenta, justamente, como nunca antes, para evitar cualquier ataque contra nosotros antes de que se produzca.

La Estrategia de Seguridad Nacional no revierte cinco décadas de doctrina y echa por la borda los principios de contención o disuasión. Estos conceptos estratégicos pueden emplearse y se seguirán empleando cuando sea apropiado. No obstante, algunas amenazas son potencialmente tan catastróficas y pueden llegar con tanto sigilo por medios imposibles de rastrear, que no se pueden contener. No es probable que se pueda disuadir jamás a extremistas que parecen considerar el suicidio como un sacramento. Por otra parte, las nuevas tecnologías requieren un nuevo concepto de cuándo una amenaza es realmente "inminente". De manera que, simplemente, por sentido común, Estados Unidos debe estar dispuesto a actuar, cuando sea necesario, antes de que las amenazas se conviertan en realidad.

Lo preventivo no es un concepto nuevo. Nunca hubo un requisito moral o legal de esperar a ser atacado antes de poder enfrentar las amenazas existenciales. Como George Shultz escribió recientemente, "Si usted ve que en su jardín hay una serpiente de cascabel, no espera a que le ataque antes de actuar en defensa propia". Durante mucho tiempo Estados Unidos ha afirmado el derecho a la defensa propia anticipada, desde la crisis de los misiles cubanos en 1962 a la crisis de la península de Corea en 1994.

Pero este criterio exige mucha cautela. La cantidad de casos en los que pueda justificarse será siempre limitada. No da la luz verde, ni a Estados Unidos ni a ningún otro país, para emprender una acción preventiva sin antes haber agotado otros medios, entre ellos la diplomacia. La acción preventiva no es la primera en una cadena de acciones. La amenaza tiene que ser muy grave y el riesgo de la espera tiene que sobrepasar con mucho al riesgo de entrar en acción.

Para apoyar todos estos medios para defender la paz, Estados Unidos establecerá y mantendrá fuerzas militares del siglo XXI que estén más allá de cualquier desafío.

Trataremos de disuadir a todo adversario en potencia de aumentar su poderío militar con la esperanza de superar o igualar el poderío de Estados Unidos y de nuestros aliados.

Hay quienes han criticado esta franqueza por considerarla poco política. No obstante, la claridad aquí es, sin duda, una virtud. Disuadir la competencia militar puede evitar un conflicto potencial y costosas carreras de armamentos mundiales. Además, Estados Unidos invita, más aun, exhorta, a nuestros aliados amantes de la paz, como los europeos, a aumentar su capacidad militar.

La carga de mantener un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad debe ser compartida por todos los países que están a favor de la libertad. Lo que ninguno debe desear es la aparición de un adversario militarmente poderoso que no comparta nuestros valores comunes.

Afortunadamente, esta posibilidad parece hoy más remota que en ningún otro momento de nuestra vida. Tenemos la oportunidad histórica de acabar con la norma destructiva de la rivalidad de grandes potencias que ha sido el azote del mundo desde el advenimiento de la nación-estado en el siglo XVII. Hoy, los grandes centros mundiales de poder están unidos por intereses comunes, peligros comunes y, cada vez más, valores comunes. Para Estados Unidos ésta será una estrategia clave para mantener la paz durante muchos decenios futuros.

Hay una vieja discusión entre las llamadas escuelas "realista" e "idealista" en los asuntos exteriores. En esencia, los realistas restan importancia a los valores de las estructuras internas de los estados y realzan, en cambio, el equilibrio de fuerzas como base para la estabilidad y la paz. Los idealistas subrayan la primacía de valores tales como libertad, democracia y derechos humanos para asegurar un orden político justo. Como profesora, reconozco que este debate ha sustentado y les ha valido la cátedra a muchas generaciones de académicos. Como encargada de formular políticas, puedo asegurarles que estas categorías empañan la realidad.

En la vida real, el poder y los valores están íntimamente entrelazados. El poder importa en la conducción de los asuntos mundiales. Las grandes potencias importan mucho, tienen la capacidad de influir en la vida de millones y cambiar la historia. También importan los valores de las grandes potencias. Si la Unión Soviética hubiera ganado la guerra fría, el mundo sería hoy muy distinto. Alemania podría parecerse a la antigua República Democrática Alemana, o América Latina a Cuba.

Hoy, en todos los continentes, se advierte con más claridad un paradigma de progreso fundado en la libertad política y económica. Estados Unidos, nuestros aliados en la OTAN, nuestros vecinos del hemisferio occidental, Japón y otros amigos y aliados en Asia y Africa, todos comparten un amplio compromiso con la democracia, el estado de derecho, una economía basada en el mercado y un comercio abierto.

Además, desde el 11 de septiembre, todas las grandes potencias mundiales se consideran a sí mismas en el mismo lado de una línea divisioria que separa a las fuerzas del caos y del orden, y están actuando en consecuencia.

Estados Unidos y Europa han compartido por mucho tiempo un compromiso con la libertad. También comprendemos ahora que ser el objetivo de asesinos entrenados es un poderoso tónico que hace que las controversias en torno a otras cuestiones importantes aparezcan como las diferencias de política que son, en vez de choques fundamentales de valores.

Estados Unidos también está cooperando con India en una gran variedad de asuntos, aun cuando trabajamos estrechamente con Pakistán.

Rusia es un importante socio en la guerra contra el terror y está preparando el camino que conducirá a un futuro más democrático y con más libertad económica. Por tanto, nuestra relación continuará ampliándose y profundizándose. La aprobación del Tratado sobre Misiles Antibalísticos de 1972 y la firma del Tratado de Moscú, por el que se reducen las armas nucleares en dos terceras partes, demuestran sin lugar a duda que los días de confrontación de las fuerzas militares rusas con el Oeste han terminado.

China y Estados Unidos están cooperando en

cuestiones que van de la lucha contra el terror al mantenimiento de la estabilidad en la península de Corea. Al mismo tiempo, continúa la transición en China. Justo es reconocer que en algunos aspectos, sus dirigentes todavía siguen prácticas aborrecibles. Sin embargo, han dicho que su objetivo principal es elevar el nivel de vida del pueblo chino. Se darán cuenta que alcanzar ese objetivo en el mundo de hoy dependerá más del perfeccionamiento del capital humano de China que de los recursos naturales o las posesiones territoriales del país.

Creemos que el aumento de la educación, la libertad de pensar y la iniciativa privada en el pueblo chino, conducirá, inevitablemente, a una mayor libertad política. No se puede esperar que la gente piense en su puesto de trabajo pero no en su casa.

Esta confluencia de intereses comunes y, cada vez más, valores comunes, nos sitúa en un momento de enormes oportunidades. En vez de repetir la norma histórica de rivalidad de grandes potencias que exacerba los conflictos locales, podemos usar la cooperación de grandes potencias para resolver conflictos, del Medio Oriente a Cachemira, el Congo y más allá. La cooperación de grandes potencias también brinda una gran oportunidad a las instituciones multilaterales, como Naciones Unidas, la OTAN y la Organización Mundial del Comercio, de demostrar su valía. Este es el reto que ha lanzado el presidente a las Naciones Unidas respecto a Irak. La cooperación de grandes potencias también puede servir de base para resolver problemas que requieren soluciones multilaterales, desde el terror al medio ambiente.

Para establecer un equilibrio de fuerzas que fomente la libertad también tenemos que ampliar la paz mediante la propagación de los beneficios de la libertad y la prosperidad de la forma más vasta posible. Como ha dicho el presidente, tenemos la responsabilidad de construir un mundo no sólo más seguro, sino mejor.
Estados Unidos combatirá la pobreza, la enfermedad y la opresión, porque es lo que debemos hacer y porque es lo más sabio que se puede hacer. Hemos visto cómo se debilitan o fracasan estados pobres y quedan vulnerables a ser secuestradas por redes terroristas, con consecuencias potencialmente catastróficas. Asimismo, en las sociedades en las que los medios legales de disensión política están sofocados, aumenta la tentación de hablar a través de la violencia.

Nos pondremos al frente de la campaña para establecer un sistema mundial de comercio creciente y más libre. Aquí, en nuestro propio hemisferio, estamos comprometidos en concretar para el 2005 el Area de Libre Comercio de las Américas. También hemos iniciado las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con la Unión Aduanera Sudafricana. La ampliación del comercio es esencial para el desarrollo de los países pobres y el bienestar económico de todos los países.

Continuaremos a la cabeza de la campaña mundial contra el VIH/SIDA, pandemia que pone a prueba nuestra humanidad y que amenaza a sociedades enteras.

Trataremos de incorporar a todos los países en un creciente círculo de desarrollo. Este año el presidente propuso aumentar en 50 por ciento la asistencia de Estados Unidos al desarrollo. Al mismo tiempo dejó bien claro que el nuevo dinero supone nuevas condiciones. Los nuevos recursos solo se ofrecerán a países que se esfuercen por gobernar con justicia, invertir en la salud y educación de su pueblo y alentar la libertad económica.

Sabemos por experiencia que la corrupción, las malas políticas y las malas prácticas pueden hacer que el dinero de la ayuda sea algo peor que inútil. En algunos ambientes, la ayuda respalda las malas políticas, aleja la inversión y perpetúa la miseria. En cambio, las políticas acertadas atraen capital privado y fomentan el comercio. En un ambiente normativo saludable, la ayuda para el desarrollo es un catalizador, no una muleta.

El meollo de la política exterior de Estados Unidos es nuestra firme resolución de estar al lado de hombres y mujeres de todos los países que defienden lo que el presidente ha definido como las "demandas no negociables de la dignidad humana": libertad de expresión, igualdad ante la justicia, respeto a la mujer, tolerancia religiosa y límites al poder del Estado.

Estos principios son universales y el presidente Bush se ha preocupado por incluirlos en discusiones en regiones en las que muchos pensaban que el mero hecho de planteralos era imprudente o imposible.

Desde El Cairo a Ramala, Teherán y Tashkent, el presidente ha dejado claro que los valores deben ser parte esencial de nuestras relaciones con otros países. En nuestra ayuda para el desarrollo, nuestra diplomacia, nuestras emisiones internacionales y nuestra ayuda educativa, Estados Unidos promoverá la moderación, la tolerancia y los derechos humanos. También esperamos defender un día estas aspiraciones en un Irak libre y unificado.

Rechazamos la idea condescendiente de que la libertad no puede crecer en el suelo del Medio Oriente, o que los musulmanes no comparten el deseo de ser libres. Las celebraciones que vimos en las calles de Kabul el año pasado demuestran lo contrario. Además, en un informe publicado recientemente por Naciones Unidas, un grupo de 30 intelectuales árabes reconocía que la participación plena de sus respectivos países en el progreso de nuestro tiempo exigirá más libertad económica y política, la potenciación de la mujer y más y mejor educación moderna.

No tratamos de imponer la democracia a otros, sólo tratamos de ayudar a establecer las condiciones en las que la gente pueda reivindicar su derecho a un futuro más libre. Reconocemos, asimismo, que no hay una solución útil para todos. Nuestra idea del futuro no es una en la que todo el mundo consuma Big Macs y beba Coca Cola, o que cada país tenga una legislatura bicameral de 535 miembros y una judicatura que siga los principios de Marbury contra Madison. Alemania, Indonesia, Filipinas, Sudáfrica, Corea del Sur, Taiwán y Turquía demuestran que la libertad se manifiesta de distintas formas en el mundo y que las nuevas libertades pueden encontrar un lugar de honor entre tradiciones antiguas. En países como Bahrein, Jordania, Marruecos y Qatar se está realizando una reforma que se ajusta a las distintas circunstancias locales. Este año, en Afganistán, la tradicional asamblea Loya Jirga fue el medio utilizado para establecer el gobierno con más amplia representación en la historia de ese país.

Nuestra historia nos ha enseñado que debemos ser pacientes, y humildes. El cambio, aun si es para bien es, con frecuencia, difícil. El progreso es a veces lento. Estados Unidos no siempre ha estado a la altura de sus propias normas. Cuando los padres de la patria dijeron "Nosotros, el pueblo", no pensaban en mí. La democracia es un trabajo duro. Después de doscientos veintiséis años todavía seguimos practicando para obrar como es debido.

Tenemos los medios de forjar un siglo XXI que responda a nuestras expectativas y no a nuestros temores. Pero sólo si abordamos nuestra tarea con una idea clara y un sentido de finalidad. Sólo si no flaqueamos en nuestra firme negativa a vivir en un mundo en el que reinen el terror y el caos. Sólo si no estamos dispuestos a pasar por alto los crecientes peligros de tiranos agresivos y tecnologías mortíferas. Y sólo si somos perseverantes y pacientes en el ejercicio de nuestra influencia al servicio de nuestros ideales y no sólo de nosotros mismos. ◉

ALIADOS, AMIGOS Y ASOCIADOS EN CADA PAGINA: COOPERACION INTERNACIONAL EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Por Richard L. Armitage
vicesecretario de Estado

"Aunque el 11 de septiembre fue un día devastador en la historia de los Estados Unidos y del mundo, esos acontecimientos terribles quizás hayan producido algún bien", dice el vicesecretario de Estado Richard L. Armitage. "En un sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional refleja un enorme realineamiento global en el que todos los países tienen la oportunidad de redefinir sus prioridades. Al redefinir nuestras prioridades, tenemos también la oportunidad de enfocar la atención de las asociaciones internacionales no solamente para ganar la guerra contra el terrorismo, sino también en hacer frente a todos los retos transnacionales a los estados".

El mes pasado, cuando los norteamericanos se preparaban para celebrar el Día de Acción de Gracias, los habitantes de Sri Lanka también tenían mucho por qué estar agradecidos. El 25 de noviembre, representantes de 22 países – entre ellos Estados Unidos – se reunieron en Oslo, Noruega, donde prometieron apoyar política y financieramente el proceso de paz en Sri Lanka, la mejor esperanza en muchos años para acabar dos décadas de violencia y terror.

Ese día nos recordó claramente que hasta en un país pequeño como Sri Lanka el resolver los conflictos requiere el apoyo de una coalición de asociados internacionales. Ese día sirvió también para recordarnos que ningún país puede enfrentar eficazmente el reto del terrorismo, tampoco las condiciones que pueden dar lugar a tal violencia, sin la ayuda de otras naciones e instituciones.

Hoy, en los albores del siglo XXI, Estados Unidos se destaca como un país de poderío diplomático, económico, militar y cultural sin paralelo. Como pueblo, nuestra capacidad de proteger y promover nuestros intereses en el mundo es mayor que en ningún otro momento en nuestra historia. Como nación, nuestra responsabilidad de ejercer liderazgo es mayor que en ningún otro momento en nuestra historia.

Sin embargo, a pesar de toda nuestra influencia, Estados Unidos enfrenta algunos de los retos a la seguridad que enfrentan países como Sri Lanka. En efecto, ningún país puede esperar enfrentar con éxito, por sí solo, los retos decisivos de esta era.

Este es un principio fundamental de la Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bush. El documento, además de dedicar un capítulo a la importancia estratégica de las alianzas y asociaciones, subraya en casi cada una de sus páginas la necesidad de cooperación con otros países, instituciones y organizaciones.

La cooperación internacional es un ingrediente indispensable, no importa si la estrategia se concentra en librar la guerra contra el terrorismo, sostener la estabilidad regional, expandir el comercio y el desarrollo, mantener vínculos amistosos con las potencias globales, o en hacer frente a retos transnacionales como las armas de destrucción en masa, las enfermedades infecciosas y el crimen internacional.

El compromiso de Estados Unidos con la cooperación internacional no solamente refleja pragmatismo, sino también un principio que está presente en toda nuestra historia y también en nuestra visión del futuro. Tal como lo expresa claramente la Estrategia de Seguridad Nacional del presidente, la política exterior de Estados Unidos no está solamente al servicio del pueblo norteamericano, sino que también está al servicio de "la causa de la dignidad humana" en todos los continentes. Es un programa

ambicioso, que no solamente exigirá que triunfemos en la guerra contra el terrorismo, sino que apliquemos también a cualquier otro reto que enfrentemos en el siglo XXI las lecciones y las relaciones que aprendemos y establecemos en esta guerra. En particular, el Departamento de Estado, como principal institución encargada de establecer y mantener las relaciones internacionales en el presente y en el futuro, desempeña un papel determinante para poner en práctica esta visión. El secretario de Estado Colin Powell, como representante del presidente en este esfuerzo, asume la responsabilidad de fomentar estas relaciones y de organizar los esfuerzos del Departamento con la mayor gravedad y diligencia.

Una de las responsabilidades básicas de todo gobierno es proteger a los gobernados. Por lo tanto, la principal prioridad estratégica del presidente Bush es proteger al pueblo norteamericano contra otro ataque terrorista. Pero como lo ilustran los recientes ataques dinamiteros en Bali y Kenia, el terrorismo es una realidad macabra en todas partes del mundo y es una amenaza para todos los pueblos. Por lo tanto, nuestra respuesta – y el efecto de nuestras políticas – debe ser global. Si bien Estados Unidos se reservará siempre el derecho de actuar sólo en su propio interés, nuestra seguridad nacional aumenta cuando otros países optan por desempeñar un papel contructivo y proactivo en ayudar a Estados Unidos a protegerse a sí mismo. En vista de las ambiciones globales de los terroristas, hoy la seguridad nacional es una función que dependen de lo bien que se protegen todos los países unos a otros, y no solamente de lo bien que se proteja un país a sí mismo.

Aunque las coaliciones militares son tan antiguas como la guerra misma, la actual coalición contra el terrorismo no tiene precedente en lo que se refiere a su escala o alcance. Estados Unidos, en una monumental empresa diplomática, ha reunido unos 180 países para hacer frente a la amenaza del terrorismo, haciendo uso de todos los instrumentos que tenemos a nuestra disposición: inteligencia, finanzas, aplicación de la ley y las operaciones militares. Las Naciones Unidas prepararon el terreno para una coalición tan extensa cuando el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1373, que obliga a todos los países a combatir activamente el financiamiento, reclutamiento, tránsito, proveer refugio y otras formas de apoyo a los terroristas y sus patrocinadores, así como a cooperar con los esfuerzos contraterroristas de otros países.

La red global norteamericana de alianzas y asociaciones, muchas de ellas configuradas para enfrentar los retos de la Guerra Fría, se adaptó rápidamente a este entorno de seguridad después del 11 de septiembre. Por ejemplo, inmediatamente después de los ataques, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ANZUS [Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos] y la Organización de Estados Americanos, invocaron por primera vez los mecanismos de autodefensa establecidos hace cincuenta años. De hecho, efectivos de la OTAN procedentes de países europeos patrullaron los cielos norteamericanos en los días y meses después de los ataques. Otras instituciones multilaterales cambiaron de rumbo para hacer frente a necesidades apremiantes. La Fuerza Especial de Acción Financiera, constituida originalmente para seguir el rastro de los fondos que alimentan al narcotráfico internacional, empezó a seguir los rastros al dinero que lleva hacia los terroristas. Los países del G-8 adoptaron medidas para asegurar las redes globales del comercio y la comunicación, instalando incluso inspectores de aduana en los puertos de otros países mediante la Iniciativa de Seguridad de Contenedores. También se establecieron nuevas relaciones. Por ejemplo, diplomáticos estadounidenses negociaron por primera vez con países de Asia Central sobre derechos de acceso y sobrevuelo para las fuerzas norteamericanas y de la coalición.

Esta combinación mutuamente reconfortante de alianzas ad hoc y arreglos más formales ha resultado en una campaña sostenida y exitosa durante los catorce meses pasados. Las operaciones militares de la coalición han expulsado de Afganistán al grupo Al Qaida, destruyeron su infraestructura y dieron muerte o capturaron a muchos de sus operativos. El resto está escondido o se dio a la fuga. El intercambio de inteligencia y cooperación de las agencias de aplicación de la ley tuvieron como resultado el arresto o la detención de casi 2.300 presuntos terroristas en noventa y nueve países, y han impedido muchos ataques, aunque lamentablemente no todos, contra objetivos civiles en todas partes del mundo.

Más de 160 países han congelado más de 100 millones de dólares en bienes pertenecientes a terroristas y sus patrocinadores. En cada uno de estos esfuerzos, expertos en política exterior desempeñaron un papel clave en obtener los acuerdos y las medidas necesarias.

Además de librar la guerra y de crear una entidad a largo plazo para combatir el terrorismo, la actual coalición internacional ha sido también esencial para la liberación de Afganistán. Aunque este esfuerzo es en parte humanitario, es también una importante medida de seguridad. Durante demasiado tiempo, Afganistán sirvió como campo de prueba y plataforma de lanzamiento para los terroristas. La paz y la estabilidad en Afganistán no sólo interesa directamente a los 23 millones de habitantes de ese país, sino que también a los países vecinos que sufrieron por causa de las olas desestabilizantes de drogas ilícitas, criminales y refugiados procedentes de ese territorio, y a todos los países del mundo cuyas inversiones en el imperio de la ley fueron puestas en peligro por las actividades de Al Qaida.

Las décadas de guerra causaron daños enormes en Afganistán. El país carece de todo, desde infraestructura hasta las instituciones básicas de una sociedad civil, todo lo cual requerirá considerables recursos para su restauración. Considérese que la reconstrucción de una carretera pavimentada entre Kabul y Herat costará – como mínimo – una suma estimada en 260 millones de dólares, y que solamente para ese proyecto se necesitarán los recursos combinados de Japón, Arabia Saudita y Estados Unidos. Para evitar que Afganistán vuelva al caos, se necesitará un compromiso internacional sostenido, político y financiero de la comunidad de naciones, y un arduo trabajo diplomático para obtener y sostener este compromiso.

Las campañas gemelas de derrotar al terrorismo y reconstruir a Afganistán ejercen presión sobre los recursos globales y ponen a prueba a la resolución internacional. El liderazgo de Estados Unidos –especialmente del Departamento de Estado – ha sido esencial para movilizar los recursos y la resolución, con resultados transcendentales. Tal como anota la Estrategia de Seguridad Nacional, "al liderar la campaña contra el terrorismo, forjamos nuevas y productivas relaciones internacionales y redefinimos las relaciones existentes en formas tales como para enfrentar los retos del siglo XXI".

Igual que el terrorismo, muchos de los retos del siglo XXI serán de naturaleza transnacional, desde la proliferación de las armas de destrucción en masa, la necesidad de asegurar que todos los países puedan beneficiarse con una economía globalizada, hasta la propagación de enfermedades contagiosas. Incluso los disturbios internos seguirán teniendo consecuencias regionales. Estos problemas transnacionales requerirán soluciones transnacionales, y la presente guerra está ayudando a Estados Unidos a desarrollar las pautas y los hábitos de cooperación necesarios.

Las alianzas y las rivalidades de la Guerra Fría, reinterpretadas para la era del terrorismo, muestran señales prometedoras de flexibilidad. En particular, según señala la Estrategia de Seguridad Nacional, es posible que Estados Unidos tenga una nueva oportunidad, en un futuro en el que "los principales centros del poder global" cooperen más y compitan menos. A partir del ofrecimiento de condolencias y apoyo que el presidente ruso Vladimir Putin hizo inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la cooperación Estados Unidos-Rusia en la guerra contra el terrorismo ha sido histórica en lo que respecta a su amplitud, profundidad y franqueza. Estados Unidos ha forjado también relaciones nuevas con China, que ha ayudado en forma invalorable en seguir el rastro a las finanzas de los terroristas. En ambos casos, la superposición en nuestros intereses actuales está creando nuevas oportunidades de diálogo en áreas que tradicionalmente fueron difíciles, como los temas de seguridad regional, proliferación de armas de destrucción en masa, cuestiones de derechos humanos y temas comerciales claves, como el acceso a la Organización Mundial del Comercio.

Las instituciones multilaterales también muestran señales de crecimiento renovado. Por ejemplo, después de extensas gestiones diplomáticas estadounidenses, las Naciones Unidas aprobaron la Resolución 1441, adoptando con ésta una nueva y firme postura contra la amenaza que representa la posesión por Irak de armas químicas, biológicas y,

potencialmente, nucleares. La OTAN también ha cambiado para enfrentar las necesidades actuales. En la reciente cumbre sostenida en Praga, la OTAN invitó a siete países europeos a afiliarse como nuevos miembros, reafirmó su compromiso a actualizar sus capacidades militares y destacó sus nuevas relaciones más profundas con Rusia, Asia Central y otras regiones más allá de Europa.

El reconocimiento internacional de que las condiciones corrosivas subyacentes – como la represión, la pobreza y las enfermedades – representan un peligro para la estabilidad internacional también estimula el crecimiento de nuevos mecanismos para la cooperación. El liderazgo norteamericano es, también, la clave de estos esfuerzos, pero será efectivo únicamente en la medida en que influya los compromisos de otros países. El VIH/SIDA, por ejemplo, representa una pasmosa crisis de salud pública y por último hace peligrar la estabilidad de muchas regiones. Estados Unidos hizo la donación inicial más grande para un nuevo Fondo Global, iniciado por el G-8 [grupo de ocho países industrializados] y respaldado por las Naciones Unidas, para prevenir la propagación y abordar los efectos de la enfermedad. Este fondo ha alcanzado ahora un total de 2.100 millones de dólares. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo, sostenida en Monterrey y en otros lugares, Estados Unidos ha ayudado a forjar nuevos planteamientos para la ayuda internacional, basados en los principios de rendición de cuentas, responsabilidad fiscal y buen gobierno. En efecto, Estados Unidos ha establecido la Cuenta de Retos del Milenio, con 5.000 millones de dólares – un aumento de 50 por ciento en el compromiso estadounidense a la ayuda exterior – la cual se repartirá conforme a estos principios básicos.

Finalmente, estos hábitos y pautas de cooperación persistirán por el doble imperativos de pragmatismo y de principios. Primero, la cooperación para enfrentar los retos transnacionales está en el interés propio de muchos países, y segundo, los países están consagrados a ciertos valores compartidos. Por ejemplo, los terroristas son una amenaza clara y directa al imperio de la ley, a las normas internacionales de dignidad humana y, por último, al sistema internacional de los estados mismos.

Aunque el 11 de septiembre fue un día devastador en la historia de los Estados Unidos y del mundo, esos acontecimientos terribles quizás hayan producido algún bien. En un sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional refleja un enorme realineamiento global en el que todos los países tienen la oportunidad de redefinir sus prioridades. Al redefinir nuestras prioridades, tenemos también la oportunidad de enfocar la atención de las asociaciones internacionales no solamente para ganar la guerra contra el terrorismo, sino también en hacer frente a todos los retos transnacionales a los estados. Cada país del mundo se beneficiará – desde Sri Lanka hasta Afganistán y Estados Unidos.

LAS FUERZAS MILITARES DE ESTADOS UNIDOS: VISION MUNDIAL DE PAZ Y SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI

Por el general Richard B. Myers
presidente del Estado Mayor Conjunto

Hace cien años, los que estaban involucrados en la tarea de la seguridad nacional lidiaron con muchos de los mismos problemas o, ciertamente, con problemas similares a los que encaramos hoy, dice el general Richard B. Myers, presidente del Estado Mayor Conjunto. "Entonces, como ahora, las potencias regionales pueden amenazar el interés de la nación en un conflicto distante. Entonces, como ahora, el conflicto interno que surge de los odios religiosos, la rivalidad étnica, los conflictos tribales, puede provocar, y a menudo provoca, derramamiento de sangre. Y entonces, como ahora, las tropas estadounidenses a menudo cumplen una función en la crisis para restaurar la paz". Este artículo se basa en el discurso que pronunció el general Myers en un reciente acto en la Institución Brookings, en Washington.

Volvamos la vista al mes de septiembre, cuando la nación se estremeció ante un ataque de los extremistas. Luego, el presidente declaró que los extremistas golpearon "el corazón mismo de la república norteamericana". Y como sucede después de acontecimientos como ese, la bolsa de valores neoyorkina, por supuesto, cayó en picada. Por cierto que la motivación de ese ataque vino, en parte, de la manera en cómo otros percibían a Norteamérica y a nuestro papel en el mundo. Por ejemplo, Filipinas era presa de un conflicto entre las comunidades musulmana y católica. Y las fuerzas estadounidenses fueron hasta allí para ayudar.

Ahora bien, algunos pueden pensar que hablaba de septiembre de 2001. En realidad, me refería a septiembre de 1901. La cuestión es que hay paralelismos que cruzan el tiempo.

Hace cien años, el ataque extremista al que me refería fue obra de un anarquista que odiaba a Norteamérica y a todo lo que ella representaba. Dio rienda suelta a su encono asesinando al presidente William McKinley. Hoy, por supuesto, probablemente no lo llamaríamos anarquista, sería un extremista o, tal vez, un terrorista. Fue también hace cien años cuando la nación discutía el Destino Manifiesto de Norteamérica, cuando integraba los nuevos territorios de Wake y Guam y Hawai, todos ellos puestos bajo la bandera norteamericana. Desde luego, el paralelismo de hoy consiste en el debate en torno a la parte que le corresponderá a Estados Unidos en la mundialización.

En 1901 las fuerzas armadas de Estados Unidos tuvieron que adaptarse para encarar los nuevos retos. El presidente Teddy Roosevelt fue proponente y defensor de muchos de los esfuerzos que hoy llamaríamos de transformación. La armada de Estados Unidos era la cuarta o quinta en el mundo. En el Atlántico, la armada alemana tenía 12 acorazados contra los ocho que tenía Estados Unidos. Y para corregir esto, Roosevelt construyó 24 nuevos buques de línea. A esta flota se la llamó "Gran Flota Blanca", que se hizo a la mar en 1907. El ejército sufrió cambios similares cuando pasó a usar el fusil Enfield. Compró también bayonetas nuevas, porque las viejas se podían torcer en el combate cuerpo a cuerpo.

Pero no es el cambio del material lo que hace que esos esfuerzos logren ser una transformación; son los cambios intelectuales y organizativos. El secretario de Guerra de Roosevelt, Elihu Root, creó el Colegio Nacional de Guerra, en Fort McNair, para darles a los oficiales militares la agilidad mental para anticiparse a los acontecimientos en este nuevo contexto internacional. Estableció también el estado mayor del ejército, para que el ejército pudiera tener a mano un cuadro de expertos en planificación. Esto aseguró

que el ejército tuviera la flexibilidad para encarar los nuevos retos de pasar de una fuerza estrictamente basada en Estados Unidos a otra que pudiera tener intereses mundiales.

Mi argumento es que hace 100 años los que estaban involucrados en la tarea de la seguridad de nuestra nación lidiaban con muchos de los mismos problemas o, con certeza, con problemas similares a los que encaramos hoy. Entonces, como ahora, las potencias regionales pueden amenazar el interés de la nación en un conflicto distante. Entonces, como ahora, el conflicto interno que surge de los odios religiosos, la rivalidad étnica, los conflictos tribales, puede provocar, y a menudo provoca, derramamiento de sangre. Y entonces, como ahora, las tropas estadounidenses a menudo cumplen una función en la crisis para restaurar la paz.

Pero, en comparación con los 100 años pasados, nuestro contexto de seguridad en el siglo XXI presenta, considero, dos cambios profundos que lo hacen diferente. Primero, la presencia de actores transnacionales. Encuentran deliberadamente refugio dentro de las fronteras de estados hostiles. O encuentran refugio, por omisión o abandono, dentro de las fronteras de estados fracasados o en áreas sin gobierno.

El segundo cambio profundo es que los beligerantes de todo tipo tienen acceso a herramientas radicalmente más refinadas. Es probablemente un resultado del desarrollo de nuestra gran industria de las telecomunicaciones mundiales el que les concede, tanto a los estados hostiles como a los terroristas, acceso a caudales de información. Los mercados de armas de la época posterior a la Guerra Fría les ofrecen muchos tipos de armas diferentes – radares modernos, submarinos refinados, etc. Desafortunadamente, estos mercados también ofrecen armas de destrucción en masa, químicas, biológicas, radiológicas, nucleares, además del conocimiento técnico necesario para fabricarlas y usarlas. Y esta proliferación de tecnología avanzada acentúa una tendencia en la guerra, que tiene un impacto potencialmente profundo en nuestra seguridad.

Desde la época de Tucídides, la premisa del conflicto entre las naciones era que los estados más fuertes podían derrotar a los más débiles. Esa era la sabiduría popular. En los últimos 200 años, esto ha sido aproximadamente cierto un 70 por ciento de las veces. Pero, como lo vimos en Vietnam, y como lo vieron los soviéticos en Afganistán, las grandes potencias pueden fracasar porque hay una desigualdad de intereses. Lo que para un estado poderoso es periférico, para un estado más débil puede ser una cuestión esencial de supervivencia. Esta disparidad de intereses puede entonces traducirse en una disparidad de compromiso. Esa es una razón por la que una potencia más débil puede superar los designios de una nación más fuerte.

Y desde 1980, según un politólogo, esta tendencia, de que los más débiles tengan éxito, ha aumentado realmente a medida que los estados más débiles han llevado las de ganar en casi la mitad de las ocasiones en los últimos 20 años.

Y ahora, si uno agrega a la ecuación las armas de destrucción en masa, tenemos un caso donde actores relativamente débiles pueden tener acceso a un poder letal que rivaliza con el de las naciones más fuertes. Los actores débiles pueden infligir potencialmente a una gran nación destrucción sin precedentes. Con las armas de destrucción en masa, pueden poner en peligro grandes porciones de las sociedades.

Durante la Guerra Fría, encaramos la amenaza del conflicto nuclear con una superpotencia, pero la disuasión contuvo esa amenaza porque poníamos en peligro algo que el adversario estimaba mucho. Que era, en esencia, su propia existencia. Hoy, si una potencia débil es una red terrorista con armas de destrucción en masa, la disuasión no dará resultado la mayor parte de las veces. Si están dispuestos a cometer suicidio para promover su agenda ¿qué es lo que ellos valoran y nosotros podemos poner en peligro?

Este dilema refleja la naturaleza sin precedentes del ambiente de seguridad de hoy. Y para enfrentar estos retos muy intimidantes, el presidente hizo pública recientemente una nueva Estrategia de Seguridad Nacional. En apoyo de eso, permítanme hablarles acerca de tres consideraciones amplias de la función militar en el apoyo a nuestra nueva estrategia de

seguridad nacional.

La primera consideración es la de que las fuerzas armadas de Estados Unidos tienen que cumplir una multitud de tareas. Debemos promover la seguridad, desde luego, para librar y ganar las guerras de nuestra nación. Pero nada es hoy más esencial para nuestra misión que defender esta nación aquí en nuestro suelo. Y esa es la razón por la que hemos hecho una serie de cambios muy significativos en la manera en que el presidente nos ordena cómo cumplir con nuestra empresa. Le llamamos a eso el Plan de Comando Unificado. Es como si el presidente dijera: "He aquí lo que yo quiero que hagan sus diferentes comandos".

Una de las cosas centrales que hemos hecho es establecer el Comando Norte de Estados Unidos. Se instaló el 1 de octubre de 2002, de modo que tiene poco más de un mes. Y sería un error decir que se sabe exactamente a dónde va. Pasará alrededor de un año antes de que se ponga a la altura de lo que pensamos que debe ser su capacidad operativa plena. Le dimos la misión de disuadir, prevenir y derrotar la agresión dirigida contra Estados Unidos. Y, si surgiera la necesidad, por un acto de guerra o a un acto natural, el Comando Norte proveerá los talentos y las destrezas de nuestras fuerzas armadas para ayudar y, en la mayoría de los casos, subordinarse a las autoridades civiles en cualquiera que sea la crisis de ese momento.

El flujo de información es la clave de la efectividad del Comando Norte en cuanto a la misión que describí. Esto se aplica no sólo al Departamento de Defensa, y no sólo a este nuevo Comando Norte, sino a todos los departamentos y agencias federales que tienen que ver con mantenernos a salvo.

En nuestro nuevo contexto de seguridad, sabemos que cada cual tiene una función – Estado, Hacienda, Justicia, Aduana, agencias de inteligencia, el FBI y, creo, de allí para abajo hasta las agencias y departamentos locales de aplicación de la ley. Recientemente fui lo bastante afortunado como para ver un programa con el que estamos experimentando y que esperamos dé resultado muy pronto. Es el proyecto, que llamamos Proteger a Norteamérica, suena simple. Involucra integrar técnicas de una manera que no ha sido practicada, al menos dentro del gobierno. Es una herramienta colaborativa e interactiva basada en la red electrónica Web, que encierra grandes promesas al integrar datos provenientes de diferentes personas y permitirles interactuar con esos datos. Está estructurada de una manera que permite recopilar datos sin manipularlos hasta que se vuelven importantes para uno.

Estos tipos de herramientas son absolutamente esenciales si hemos de alcanzar la agilidad y la flexibilidad para bregar con la amenaza terrorista que vemos hoy. Lo que nos permitirá hacer es pensar más rápidamente que nuestro adversario. Y yo diría que desde temprano en Afganistán pensamos absolutamente más rápido que el adversario, y por ello tuvimos mucho éxito. Creo que uno podría ahora argumentar que no pensamos tan rápidamente como necesitamos pensar, que no estamos, si se quiere, del lado interior de la toma de decisiones del adversario. Necesitamos apresurar eso.

Otro factor complejo es que este flujo de información tiene que funcionar muy bien no sólo dentro de Estados Unidos. Todos tenemos que ser capaces de interactuar, por lo menos de una manera informativa, por cierto con un basamento común, si vamos a ser efectivos contra esta amenaza terrorista.

Considero a nuestro nuevo Comando Norte el catalizador para ayudar al resto del gobierno a desarrollar estas técnicas de intercambio de información – desde el policía que, de ronda en alguna parte, nota que ocurre algo interesante y desacostumbrado, del guardacostas que le sigue la pista a la navegación que llega a nuestros puertos, hasta los individuos que simplemente quieren llamar por teléfono y entregar un informe. Uno va a tener que disponer de alguna manera de administrar esto para evitar inundar completamente la red encargada de aplicar la ley, y eso es lo que sugiero. Estas son las tareas que tenemos que hacer hoy.

Al mismo tiempo, tenemos que asegurar que nuestras fuerzas armadas estén listas para el mañana. Y eso no es algo que podemos hacer mañana, es algo que tenemos que hacer hoy para mañana. De modo que hicimos algunos otros cambios en nuestro Plan del Comando Unificado. Tenemos un comando en

Norfolk, Virginia, llamado el Comando de Fuerzas Conjuntas, y le hemos confiado ahora la tarea primordial de transformar nuestras fuerzas armadas en términos de nuestros ejercicios y experimentación. Y eliminamos una de las responsabilidades que ejercía este comando, el Comando Supremo Aliado Atlántico, que era un comando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Hemos hecho eso a costa de alguna controversia, pero lo hemos hecho. Y la manera en que, probablemente, culminará es que ese comando en Norfolk ejercerá también una responsabilidad de la OTAN, que trabajará con la transformación y la capacidad operativa recíproca de Estados Unidos y de las naciones europeas. Esto está todavía en la etapa de propuesta, pero esa es probablemente la manera en que va a concluir.

La segunda consideración es la función de nuestras fuerzas armadas en este, el siglo XXI, y la geografía. La pregunta que uno puede hacerse es: ¿deben las fuerzas armadas enfocarse en lo regional o debemos enfocarnos de un modo más mundial? De un lado, tenemos que enfocarnos regionalmente porque a menudo es allí donde están los intereses. Es allí donde tenemos que mantener una capacidad local. Los comandantes de combate regionales – el Comando del Pacífico, el Europeo, el Comando Central, el Comando Sur – están allí para promover estabilidad, fomentar la buena cooperación militar entre fuerzas y proveer esa fuerza de respuesta inmediata a las crisis, desde las humanitarias hasta el conflicto.

Del otro lado, sabemos que hay ciertas amenazas que trascienden las fronteras regionales y políticas. De modo que nuestra respuesta también debe transcender esas fronteras. Y eso significa que hemos de tener también una capacidad mundial que sea igual a nuestra capacidad regional, que hoy no tenemos en muchos sentidos. Esto es algo que va a evolucionar. Establecimos un nuevo Comando Estratégico de Estados Unidos en Omaha. Siempre hemos tenido un Comando Estratégico en Omaha, pero lo que hicimos es darle una misión radicalmente nueva al cerrar lo que se conoce como el Comando Espacial de Estados Unidos en Colorado Springs y ponerlos juntos bajo un comando totalmente nuevo. Contemplamos también darle al comando nuevas misiones que no habían sido asignadas antes.

Creo que estas misiones reflejan los tipos de capacidades mundiales que necesitamos, cosas como la defensa antimisiles. Es necesario examinar sobre una base mundial, no sólo regionalmente, cuestiones tales como ataque mundial, operaciones de información y comando y control, inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

Permítanme explicarles la cuestión de la defensa antimisiles. Situación hipotética: se lanza un misil desde Iraq a Israel. Ocurre que Iraq está dentro de uno de nuestros comandos regionales, el llamado Comando Central. Ocurre que Israel está en el Comando Europeo. De modo tal que, de inmediato, tenemos involucrados dos comandos, y tal vez el Comando Estratégico.

Este tipo de eventos son, de modo inherente, multicomandos, y de naturaleza más mundial que regional. De modo que para hacer el trabajo bien tenemos que tener un enfoque mundial de cómo integramos nuestra advertencia de misiles, nuestro comando y control, las opciones defensivas que tenemos, y las opciones de ataque, en cuanto a eso, qué es lo que tenemos. Y necesitamos un comandante que considere esto de una manera total, sobre una base mundial.

Esos son un par de ejemplos que explican lo que hemos estado hablando acerca de desarrollar una visión más mundial del mundo. Y es particularmente aplicable cuando se piensa en lidiar con terroristas, porque ellos no respetan ninguna frontera. Van de aquí para allá, muy fácilmente.

La tercera función es una cuestión de la que se ha hablado mucho últimamente. Se encuentra en la estrategia de seguridad nacional, y las fuerzas armadas tienen una función. Es la cuestión de la prevención. En ocasiones, y especialmente si se presta atención a una cantidad de artículos que se han escrito, uno se pregunta si la gente ha leído realmente la estrategia de seguridad nacional.

Porque si uno la ha leído, comprenderá que la estrategia de seguridad nacional describe realmente el uso de todos los instrumentos del poderío nacional

para prevenir un ataque. Describe cómo la prevención debe incluir el fortalecimiento de nuestros esfuerzos de no proliferación, usar las herramientas diplomáticas y financieras para mantener la tecnología de las armas de destrucción en masa fuera de las manos de la gente que no debe tenerla. Y habla de asegurar que nuestras fuerzas militares estén bien equipadas para bregar con el contexto de las armas de destrucción en masa. Haría que cualquier beligerante que quisiera usar armas de destrucción en masa se detuviera a pensar si pueden alcanzar el efecto deseado. Expresa claramenate que la prevención no tiene que incluir, en absoluto, el uso de una fuerza militar ofensiva.

Yo diría que este concepto no es realmente algo nuevo para los norteamericanos. De hecho, fue el presidente Franklin Roosevelt el que lo mencionó en los días previos a Pearl Harbor, antes de que Estados Unidos se involucrara en la Segunda Guerra Mundial. Fue durante una de esas charlas radiales junto la chimenea, el 11 de septiembre de 1941, cuando Franklin Roosevelt habló de un submarino nazi que había atacado al destructor USS Greer cerca de Islandia. Le dijo a Norteamérica: "No digamos que solamente nos defenderemos si el torpedo da en el blanco o si la tripulación y los pasajeros se ahogan. Ha llegado el momento de la defensa activa".

Además, durante mucho tiempo el derecho internacional ha reconocido exactamente lo que Franklin Roosevelt describió. Una nación no tiene que esperar un ataque antes de proceder. En la época de Franklin Roosevelt, sufrir un ataque, no provocado, con torpedos, costaba un par de cientos de vidas de marineros y civiles. Era, por cierto, una tragedia. Pero hoy, absorber el primer golpe de un ataque químico, o biológico, o nuclear, un ataque radiológico, puede costar decenas de miles, tal vez más, de vidas inocentes. Eso sería una catástrofe. De modo que las preguntas que debemos debatir son: ¿podemos o debemos aceptar este riesgo? Y, en la era de hoy, radicalmente diferente, ¿debe un pueblo libre, antes de actuar, esperar hasta que la amenaza esté físicamente presente? ¿O uno puede actuar si hay alguna combinación de potencial latente y motivo demostrado cuya disuasión no se considera posible? Mantener una discusión abierta en torno a esta clase de cosas es, me parece, muy, muy importante y muy, muy saludable.

En mi opinión, casi cualquier discusión que mantengamos en el futuro tendrá que incluir el tema de las armas de destrucción en masa y el cambio radical que han provocado en nuestro contexto de seguridad. Si los terroristas o las potencias regionales hostiles las tienen, pueden poner en peligro nuestra sociedad y, por cierto, las sociedades de nuestros amigos y aliados.

Para ayudar a oponerse a tal amenaza, nuestras fuerzas armadas mejoran su capacidad de operar, de manera coherente y mundial. Tenemos que contar con esa visión mundial y poner esta disposición al mismo nivel de nuestras miras regionales. Y tenemos que hablar del riesgo, del riesgo de emprender acciones y, por supuesto del riesgo de no emprender acciones, y de cuándo Estados Unidos debe actuar en su propia defensa.

PRIORIDADES ECONOMICAS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Por Alan P. Larson
subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Comerciales y Agrícolas

"La Estrategia de Seguridad Nacional reconoce la importancia de fortalecer nuestra seguridad económica, desarrollar el comercio y la inversión y fomentar el desarrollo económico", dice el subsecretario de Estado Alan P. Larson. "Trabajamos para lograr estas metas por medio de la diplomacia y de compartir la experiencia de nuestro propio desarrollo, basada en nuestras libertades políticas y económicas. El éxito en el logro de estas metas de política económica es parte del núcleo de nuestra Estrategia de Seguridad Nacional".

La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente se propone "ayudar a hacer del mundo no sólo más seguro sino mejor". Un mundo mejor será también un mundo más seguro. La seguridad nacional y la prosperidad económica mundial están inexorablemente vinculadas.

La fortaleza y la capacidad de recuperación económica son los cimientos de nuestra seguridad nacional. La dimensión económica de la Estrategia de Seguridad Nacional está concentrada en tres prioridades:

Primero , debemos garantizar la seguridad económica haciendo la economía de Estados Unidos y del mundo más resistente a las convulsiones económicas.

Segundo , debemos promover la prosperidad mundial mediante el desarrollo del comercio y la inversión entre los países.

Tercero , necesitamos velar por que los países pobres participen plenamente de las oportunidades crecientes de la prosperidad.

SEGURIDAD ECONOMICA

Para garantizar nuestra seguridad económica debemos concentrarnos, en los años venideros, en cuatro tareas. Debemos encontrar fuentes de energía diversificadas y confiables. Debemos hacer el transporte internacional de personas y bienes seguro y protegido. Debemos ponerle fin al financiamiento de los terroristas. Debemos asegurar la estabilidad del sistema financiero internacional y la estabilidad económica de los aliados claves.

Seguridad energética: la Estrategia de Seguridad Nacional estipula "Fortaleceremos nuestra propia seguridad energética y la prosperidad compartida de la economía mundial por medio de la colaboración con nuestros aliados, los países con los que comerciamos y los productores de energía para ampliar las fuentes y los tipos de energía suministrada al mundo, especialmente en el Hemisferio Occidental, Africa, Asia Central y la región del Mar Caspio. Continuaremos también trabajando con nuestros socios para crear tecnologías de energía más limpias y eficientes.

Necesitamos asegurar la confiabilidad del suministro de energía a precios razonables para fomentar el crecimiento económico y la prosperidad y asegurarnos de que el petróleo no pueda utilizarse como arma. Debemos hacerle frente a algunas realidades duras con respecto al mercado internacional del petróleo. Dos tercios de las reservas mundiales de petróleo comprobadas se encuentran en el Medio Oriente. Europa y Japón, como Estados Unidos, dependen de la importación de petróleo para satisfacer una porción creciente de su consumo. La secuela de la perturbación del suministro mundial de petróleo repercutirá en toda la economía mundial. Finalmente, algunos estados problemáticos controlan

cantidades importantes del petróleo.

Nuestra seguridad energética demanda una vigorosa estrategia internacional y una estrecha colaboración con otros países. En colaboración con el Organismo Internacional de Energía ya establecimos un método verificado para impedir que las perturbaciones repentinas del mercado petrolero perjudiquen la economía mundial. A mediano y largo plazo debemos continuar aumentando y diversificando la producción de energía en Estados Unidos y en países productores dignos de confianza. Como parte de este esfuerzo hemos emprendido, en muchos países, el mejoramiento del clima para la inversión en el sector petrolero y ayudamos activamente a mejorar la infraestructura necesaria para lograr el acceso a abastecedores relativamente nuevos, como los de la región del Mar Caspio y Asia Central.

Seguridad del transporte : la seguridad del transporte aéreo y marítimo y de las fronteras es esencial para nuestra seguridad y prosperidad económicas. Actualmente trabajamos con ahínco con algunos gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales para garantizar el movimiento seguro de bienes y personas a través de nuestras fronteras. En colaboración con la Organización de Aviación Civil Internacional diseñamos y estamos poniendo en práctica un programa aún más sólido para verificar la seguridad en los aeropuertos. Actualmente estamos reforzando, tan rápidamente como es posible, las puertas de acceso a la cabina de pilotaje y se han puesto en marcha procedimientos más estrictos para los visados e identificación del personal en la industria de viajes.

Debemos asegurarnos asimismo de que los terroristas no puedan transportar subrepticiamente ya sea materiales peligrosos, o a si mismos a través de nuestras fronteras marítimas y terrestres. Nos hemos asociado con países en todo el mundo para poner en práctica la Iniciativa para Seguridad de los Contenedores y otros aspectos de la Acción Coordinada para Seguridad del Transporte, del G-8 (Grupo de Ocho países industrializados) y la Iniciativa de Comercio Seguro en la Región (STAR), del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC). Estas medidas garantizarán el que podamos examinar el contenido de los contenedores con destino a Estados Unidos, para detectar posibles materiales peligrosos, armas de destrucción en masa y de los terroristas que pueden usarlas contra nosotros. También debemos apoyar los esfuerzos de la Organización Marítima Internacional para poner en práctica en todo el mundo las normas para el transporte marítimo y las instalaciones portuarias.

Financiamiento del terrorismo : los terroristas reciben apoyo mediante redes de financiadores e intermediarios. Obtienen fondos para financiar sus operaciones por medios tales como actividades de delincuencia común, incluyendo el fraude, extorsión, secuestro y comercio ilegal. También usan compañías de fachada, roban las ganancias de negocios legítimos y abusan de organizaciones filantrópicas o no lucrativas. Mueven fondos a través de sistemas regulares y extraoficiales, y por medio del contrabando de dinero en efectivo, piedras y metales preciosos. Esta explotación de las redes financieras internacionales y de las organizaciones filantrópicas amenaza la seguridad pública y socava la viabilidad de instituciones legítimas. La comunidad internacional debe tener una estrategia mundial unificada para impedir a los terroristas el acceso a medios financieros para cometer atrocidades, y de utilizar el rastreo financiero para localizar y desbaratar las células terroristas.

Estados Unidos encabeza los esfuerzos internacionales, basados en normas internacionales elaboradas por Naciones Unidas y la Misión Especial de Acción Financiera (FATF), para crear un régimen financiero antiterrorista para precisar y congelar los bienes de los terroristas, promover la responsabilidad y la transparencia en las transacciones financieras, negar a los terroristas acceso a los sistemas financieros regulares y extraoficiales e impedir el abuso de mecanismos filantrópicos para obtener fondos. Junto con nuestros aliados suministraremos la asistencia técnica necesaria a los países que se encuentran en la línea del frente en la lucha por desbaratar el financiamiento del terrorismo.

Estabilidad financiera de aliados claves : en la guerra contra el terrorismo, nos esforzamos por asegurar el apoyo de los países en todo el mundo. Nos interesa estar seguros de que los países que se encuentran en la línea frontal en esta guerra no se

vean amenazados por la inestabilidad económica y financiera. Damos el apoyo necesario a estos países en la línea frontal por medio de la cooperación activa con otros países, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y el sector privado, para prevenir las crisis financieras y, si ocurren, solucionarlas en forma más eficaz. La promoción del comercio regional también desempeñará una función importante para impulsar el crecimiento económico en los países claves en la línea frontal, entre ellos Afganistán y Pakistán.

Atendemos las perturbaciones financieras (particularmente en América Latina) que amenazan la estabilidad económica en los mercados en vía de desarrollo. Trabajamos con las instituciones financieras internacionales para suministrar asesoría y apoyo a los países que se esfuerzan por aplicar políticas macroeconómicas acertadas, ofrecen mayor transparencia, adoptan normas prudentes y mantienen un nivel de deuda manejable y una inflación baja.

PROGRAMA DE MERCADO ABIERTO PARA LA PROSPERIDAD

El plan que trazó el presidente dará comienzo a una nueva era de crecimiento económico mundial mediante mercados libres y comercio libre. La Estrategia de Seguridad Nacional observa que "Una economía mundial fuerte acrecienta nuestra seguridad nacional, ya que promueve la prosperidad y la libertad en el resto del mundo".

Los países que pueden ser nuestros aliados para hacerle frente a las amenazas del terrorismo y de Estados parias necesitan un crecimiento económico fuerte y una situación estable, para estar en condiciones de apoyar nuestros esfuerzos y valores comunes. Estados Unidos puede fortalecer esta coalición mundial mediante la promoción del crecimiento económico dentro del país y en otros países industrializados, el fomento del desarrollo económico en los países más pobres y la creación de un programa de mercados abiertos para la prosperidad.

Para lograr este cometido colaboramos con los principales países con que comerciamos para impulsar el crecimiento y las oportunidades económicas en todo el mundo. Comenzamos por solidificar los avances económicos alcanzados en virtud del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCA), con nuestros vecinos más cercanos, México y Canadá. Una consecuencia inmediata de los requisitos para una seguridad mundial más estricta fue la mayor lentitud temporal en el transporte de bienes intermedios por las fronteras con nuestros socios del ALCA. Estados Unidos ideó planes innovadores de acción fronteriza con Canadá y México, que ofrecerán mayor seguridad y al mismo tiempo facilitarán el comercio entre los tres países del ALCA.

Europa y Japón son socios esenciales en el comercio y la inversión. Son firmes aliados nuestros en la guerra contra el terror y están conscientes de que su propia seguridad está en juego. Los esfuerzos concertados entre Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón son imperativos para poner en marcha el nuevo Programa de Desarrollo Doha, de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que agregará miles de millones en nuevas oportunidades económicas y ayudará a establecer la confianza en los mercados y en la integración, y encaminará la economía mundial hacia la estabilidad. El Japón se encuentra atascado en un desajuste económico y Europa crece por debajo de su potencial. Estados Unidos y el mundo necesitan que Japón y Europa sean fuertes y tengan una economía vigorosa. Apoyamos los esfuerzos de Japón para reformar su sector bancario profundamente afectado, para que pueda alcanzar su pleno potencial para el liderazgo y crecimiento económicos.

Los aspectos económicos de nuestras relaciones estratégicas esenciales se hacen cada día más importantes. Las medidas para desarrollar el comercio y la inversión ocupan ahora un lugar básico en esas relaciones. China ha ingresado a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Rusia también quiere ser miembro de esa organización. Colaboramos íntimamente para estimular una mayor inversión privada en ese país.

Estados Unidos ha creado una estrategia general para fomentar el comercio libre. Además de nuestros esfuerzos multilaterales en la Organización Mundial

de Comercio seguimos adelante con iniciativas regionales y bilaterales de comercio. Comenzamos con una base firme, con nuestro éxito con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. Una Zona de Libre Comercio para las Américas es nuestra próxima meta. En base al éxito de nuestro acuerdo bilateral de comercio con Jordania, trabajaremos para completar los acuerdos con Chile, Singapur, Australia, la Unión Aduanera de Africa Meridional y otros.

AMPLIACION DEL CIRCULO DEL DESARROLLO

En marzo pasado (2002) en Monterrey, México, el presidente dijo: "El progreso del desarrollo es un compromiso de primer orden de la política exterior estadounidense. Como nación, cuya fundación tuvo como base la dignidad y el valor de la vida de todo ser humano, Estados Unidos se siente adolorido por el sufrimiento y las muertes insensatas que vemos en nuestro mundo. Trabajamos por la prosperidad y la oportunidad económica porque es lo correcto. Es lo que debe hacerse. También trabajamos por la prosperidad y la oportunidad económica porque ellas ayudan a derrotar el terror".

Agregó, "La pobreza no causa el terrorismo. El ser pobre no hace al individuo un asesino. La mayoría de quienes fraguaron los atentados del 11 de septiembre fue criada con comodidades. No obstante, la pobreza y la opresión persistentes pueden llevar a la desesperanza y la desesperación y, cuando los gobiernos no satisfacen las necesidades más básicas de sus pueblos, estos Estados fracasados pueden llegar a ser refugios seguros para el terror".

A principios de año, en la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey, la comunidad internacional reconoció que los países en desarrollo tienen la responsabilidad directa de su propio desarrollo, pero que nosotros debemos ser sus socios en ese éxito. Ese éxito requiere que se liberen y utilicen bien todos los recursos del desarrollo, entre ellos el ahorro interno, los recursos del sector público, el comercio y la inversión y el talento y la innovación del ser humano.
La inversión productiva es esencial para el desarrollo. El capital privado extranjero y local excede, con mucho, el valor de la ayuda oficial al desarrollo económico como fuente para el desarrollo de la inversión. Sin embargo, el capital es cobarde. Huye de la corrupción, las malas políticas, del conflicto y de la incertidumbre. Elude a la ignorancia, la enfermedad y el analfabetismo. El capital llega sólo a lugares donde es bien acogido y donde los inversionistas pueden confiar en que habrá rendimiento con los recursos que arriesgan. Para ayudar a establecer este clima seguro de inversión debemos alentar a otros países a que se rijan por el estado de derecho, apliquen políticas económicas acertadas, luchen contra la corrupción con transparencia y responsabilidad e inviertan juiciosamente en sus pueblos.

La ayuda oficial para el desarrollo también puede desempeñar una función importante para ayudar a los países en el camino hacia la prosperidad económica y la estabilidad política. En la conferencia de Monterrey el presidente Bush presentó su Iniciativa de Cuenta para el Reto del Milenio, que aumentará nuestra ayuda para los países pobres durante los próximos tres años a un nuevo nivel, de casi 50 por ciento más que el actual. Los 5.000 millones de dólares en fondos nuevos se destinarán anualmente a acelerar el progreso duradero en países en desarrollo que se gobiernan con justicia, invierten en sus pueblos y promueven la libertad económica y la empresa. Esta Iniciativa es una inversión en nuestro futuro colectivo. Fomentará la asociación con países que adopten las medidas, frecuentemente duras, para el desarrollo verdadero, entre ellas la promoción de la libertad y la oportunidad económica para sus propios pueblos. Estimulará los esfuerzos compartidos, los valores comunes y los éxitos comunes. La amistad y una vida mejor para los que se beneficien con ella es el rendimiento de nuestra inversión.

Estados Unidos puede liderar pero sólo no puede impulsar un desarrollo duradero. Debemos trabajar activamente con los países en desarrollo, con otros donantes y con las instituciones financieras internacionales para asegurar un esfuerzo mundial que eleve el nivel de vida de las regiones más pobres del mundo. Dentro de este marco de colaboración, debemos hacer responsables a los países en desarrollo de la tarea de garantizar que la vida de sus pueblos realmente mejore. Por nuestra parte debemos

asumir la responsabilidad de suministrar ayuda efectiva a los países que se comprometan con el desarrollo. Continuaremos instando a los bancos multilaterales de desarrollo para que se concentren en aumentar la productividad económica en los países en desarrollo. Necesitamos resultados mensurables de los programas que mejoren la agricultura, la depuración y el suministro de agua, la educación, la salud, el régimen de derecho y el desarrollo del sector privado. El apoyo de la asistencia para el desarrollo de los países más pobres debe hacerse en donaciones en lugar de préstamos.

La apertura de los mercados en todo el mundo también acelerará el desarrollo de los países que hagan esfuerzos acertados para el desarrollo, incluso esfuerzos para aprovechar las oportunidades de comercio. El aumento del comercio, tanto en bienes como en servicios, entre los países en desarrollo, donde existen enormes oportunidades no aprovechadas, así como con otros países, acelerará el desarrollo y ofrecerá la base para una economía más segura y estable. La ampliación del comercio útil para los países en desarrollo ha constituido un impulso importante detrás del progreso sin precedentes en la reducción de la pobreza en décadas recientes.

CONCLUSION

La Estrategia de Seguridad Nacional reconoce la importancia de fortalecer nuestra seguridad económica, desarrollar el comercio y la inversión y fomentar el desarrollo económico. Nos esforzamos por lograr estas metas por medio de la diplomacia y de compartir la experiencia de nuestro propio desarrollo, basada en nuestras libertades políticas y económicas. El éxito en lograr estas metas de política económica constituye parte del núcleo de nuestra Estrategia de Seguridad Nacional.

HABLAR CON NUESTROS ALIADOS SILENCIOSOS: DIPLOMACIA PUBLICA Y LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

Por el Representante Henry J. Hyde
presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales ,
Cámara de Representantes de Estados Unidos

"La Estrategia de Seguridad Nacional actualizada parte de la comprensión de que el poderío de Estados Unidos es inmenso y sin precedentes, pero también observa prudentemente que no podemos lograr todos nuestros objetivos actuando solos", dice el Representante Henry J. Hyde, presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes. "Debemos tener aliados que nos ayuden a compartir la tarea, especialmente si queremos asegurar nuestros logros.
"Los pueblos del mundo representan un depósito enorme de recursos estratégicos a la espera de ser utilizados. La fórmula es simple: podemos favorecer mejor nuestros propios intereses no persuadiendo a otros de que adopten nuestra agenda sino ayudándolos a que ellos logren su propia libertad".

La Estrategia de Seguridad Nacional revisada presenta elocuentemente una agenda integral para orientar la política exterior estadounidense durante la próxima década y más allá. Al unir nuestros principios fundamentales, nuestras metas a largo plazo y los desafíos que enfrentaremos en el nuevo siglo, este documento brinda una guía excelente y concisa para medir estratégicamente cómo Estados Unidos puede emplear sus recursos para promover sus intereses en el mundo.

Por necesidad, un estudio de tan vasto alcance sólo puede abarcar una consideración limitada a cada uno de sus muchos temas, dando lugar inevitablemente a llamados para que se preste más atención a un aspecto u otro. Cada lector tendrá su tema favorito al cual defender. Un tema que creo que merece mucho más énfasis en nuestro proceso de decisión de política exterior es la función de la diplomacia pública.

La Estrategia de Seguridad Nacional actualizada parte de la comprensión de que el poderío de Estados Unidos es inmenso y sin precedentes, pero también observa prudentemente que no podemos lograr todos nuestros objetivos actuando solos. Debemos tener aliados que nos ayuden a compartir la tarea, especialmente si queremos asegurar nuestros logros. Hay muchos países cuyos intereses podrían cruzarse con los nuestros, en una gama suficientemente amplia de temas y de tiempo, para merecer el término "aliados", pero creo que nuestros aliados más poderosos y duraderos se encuentran entre los pueblos del mundo. Y la diplomacia pública es el instrumento más eficaz que tenemos para atraerlos.

La diplomacia pública - nombre común para las acciones del gobierno de Estados Unidos para explicar su política exterior al mundo y fomentar una mayor familiaridad con Estados Unidos por parte de las poblaciones de otros países - abarca transmisiones internacionales, programas de intercambio y una gama de servicios de información pública, con otros programas y funciones de una cantidad sorprendentemente grande de organismos. Pero además de este enfoque esencialmente pasivo, hay una capacidad adicional y un propósito más grande que nunca ha sido reconocido plenamente, o sea el uso de la diplomacia pública para comunicarnos directamente con los pueblos del mundo y reclutarlos en nuestras actividades a largo plazo, para promover la libertad, la prosperidad y la estabilidad en todo el mundo.

Para lograr esa ambiciosa meta debemos comenzar por revertir la negligencia de larga data, que ha

consignado a la diplomacia pública a la periferia de nuestro proceso de decisión de política exterior. Nuestra concentración inicial debe ser eliminar el estorbo de los malos entendidos y de la desinformación que se ha permitido deformar la imagen de Estados Unidos en el extranjero, distorsiones que ahora amenazan gravemente nuestra influencia y seguridad. Sólo entonces podremos comenzar a echar los cimientos de una conexión profunda y duradera con los pueblos del mundo, que sea complementaria, pero separada, de nuestras relaciones con sus gobiernos. Los elementos necesarios para esta tarea histórica ya están a mano.

Permítanme explicar esa tarea y las recompensas que nos esperan si la logramos.

Como estadounidenses, estamos justamente orgullosos de nuestro país. Si hubo alguna nación que ha sido una fuerza más grande para el bien en la larga y atormentada historia de este mundo, no la conozco. Hemos protegido continentes enormes contra la conquista, hemos dado amplia ayuda en tierras distantes, hemos enviado a miles de jóvenes idealistas a áreas remotas y con frecuencia inhóspitas para ayudar a los olvidados del mundo.

¿Por qué, entonces, cuando leemos u oímos las descripciones de Estados Unidos en la prensa extranjera, con frecuencia se parece entrar a una tierra de fantasía de odio? Mucha de la prensa popular en el extranjero, con frecuencia la prensa de propiedad de los gobiernos, describe diariamente a Estados Unidos como una fuerza maligna, acusando a este país de una cantidad interminable de conspiraciones malévolas contra el mundo. Incluso mientras atacamos a la red de terroristas que organizaron el asesinato de miles de estadounidenses, nuestras acciones son representadas en el mundo musulmán como una guerra contra el Islam. Nuestros esfuerzos para llevar la paz al Medio Oriente, aunque imperfectos, encienden disturbios que amenazan a los gobiernos que se atreven a cooperar con nosotros.

¿Cómo hemos llegado a este estado de cosas? ¿Cómo es que el país que inventó Hollywood y Madison Avenue ha permitido que una imagen tan destructiva y grotesca de sí mismo llegara a ser moneda intelectual corriente en el extranjero? En el curso de los años las imágenes de odio insensato dirigido contra nosotros se han vuelto algo familiar en nuestras pantallas de televisión.

Todo este tiempo hemos escuchado llamados de que "debe hacerse algo". Pero es claro, lo que fuera que se haya hecho no ha sido suficiente.

Creo que el problema es demasiado grande y está demasiado arraigado para que se pueda resolver reorganizando un organismo por aquí o reestructurando un programa por allí. Si una estrategia no funciona, no deberíamos insistir en más de lo mismo. En cambio, debemos comenzar a replantear todo nuestro enfoque.

Está cada vez más claro que mucho del problema se encuentra en nuestros métodos ineficaces y con frecuencia anticuados. Por ejemplo, las transmisiones de radio de onda corta simplemente no pueden competir con los canales de frecuencia AM o FM en lo que respecta a acceso, para no hablar de la televisión, el medio más poderoso de todos. Cambiar nuestras acciones a estos y otros medios de amplio alcance, incluidos la Internet y otros, demandará tiempo y dinero, pero esta reorientación es un prerrequisito para llegar al público que queremos.

Pero hay un problema más profundo. Según muchos observadores, nos hemos negado en gran parte a participar en la competencia por la opinión pública, y por lo tanto hemos dejado que las calumnias de nuestros enemigos quedaran sin respuesta. El esfuerzo por evitar la controversia ha sido al costo de la persuasión potencial y de mucho de la razón para tan siquiera oírnos.

Los resultados son aleccionadores. En una declaración ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, el presidente de la Junta de Gobernadores de Radiodifusión, que supervisa nuestras actividades de radiodifusión internacional, declaró que "en el mundo árabe virtualmente carecemos de audiencia joven por debajo de la edad de 25 años".

Tenemos varias tareas, entonces. Debemos desarrollar los medios de llegar a una audiencia más amplia y también el contenido atractivo que la

persuada a sintonizar. No será fácil lograr estos objetivos, especialmente en un ambiente de medios cada vez más competitivo, pero son prerrequisitos para que tengamos una oportunidad de presentar nuestro caso en términos claros y persuasivos. Nuestra tarea no se detiene allí, porque debemos repetir nuestro argumento una y otra vez y estar preparados a hacerlo durante las décadas por venir.

Por esta razón he presentado legislación dirigida a lograr estas y otras metas, legislación de la que me enorgullezco en decir que ha tenido amplio apoyo bipartidista y que la Cámara de Representantes aprobó en julio pasado por unanimidad. Desafortunadamente no hemos podido convencer al Senado de los méritos de esta legislación antes de que ambas cámaras entrasen en receso, pero volveremos a presentarla en el 108vo. período de sesiones del Congreso.

Este proyecto, H.R. 3969, se divide en tres secciones. La primera reforma y reenfoca los programas de diplomacia pública del Departamento de Estado, incluso especificando una serie de objetivos que deben lograrse, requiriendo que se formule un plan anual para determinar cómo se implementarán. Se dará mucha más prominencia a la diplomacia pública a través de todas las actividades del Departamento, y se proporcionarán más recursos para asegurar que se pueden cumplir estas nuevas responsabilidades.

La segunda sección establece una serie de programas de intercambio concentrados en el mundo musulmán. Nuestro propósito es echar los cimientos para un cambio a largo plazo en una parte del mundo a la cual hemos prestado muy poca atención. Al responder a los problemas inmediatos que nos enfrentan debemos recordar que la tarea que encaramos no tiene un punto final obvio.

Las tercera sección del proyecto de ley reorganiza nuestros servicios de radiodifusión para prepararlos para reformas de largo alcance e innovadoras. Dada la importancia de la radiodifusión para nuestro propósito más grande, no podemos permitirnos estar limitados a como siempre hemos hecho las cosas. Un factor central en cualquier perspectiva de extender el alcance al público serán métodos nuevos y mejores recursos, y este proyecto es sólo el primer paso en esa dirección. Con este fin, la Cámara de Representantes ha autorizado 135 millones de dólares para lanzar una ambiciosa campaña en la difusión de televisión.

Permítanme volver a lo que creo que debería ser el propósito más grande de nuestras acciones de diplomacia pública. Para algunos, el propósito es evidente en sí mismo: dar noticias e información, para proyectar una imagen precisa y positiva de Estados Unidos y para presentar y explicar la política exterior estadounidense.

Sin duda, estas son funciones esenciales. Si las desempeñamos bien, serán una voz indispensable de claridad con respecto a nuestra política exterior, una voz que de otra manera estaría ausente de las ondas de radio y televisión del mundo.

Sin embargo, creo que el potencial de la diplomacia pública es aún más grande. Para comprender eso, primero debemos entender que falta la mitad de nuestra política exterior.

Permítanme explicarlo.

Al ser el actor más poderoso en el sistema internacional, Estados Unidos conduce la única política exterior mundial que empequeñece en extensión y recursos a la de cualquier otro país. Su alcance se extiende a través de todo el espectro, desde lo político y lo militar a lo económico y cultural y se concentra en un despliegue detallado de relaciones con virtualmente cada gobierno soberano, desde Rusia al Vaticano, con numerosas organizaciones internacionales que completan el total.

No obstante, durante algunos años ahora, los estudiosos han venido hablando del surgimiento en la política mundial de lo que llaman los "actores que no son estados". Mientras la nación-estado sigue siendo el "actor" primario en el escenario mundial, ya no es el único, y en ciertos casos lo que hacen y lo que no hacen las naciones-estado está condicionado fuertemente por lo que hacen y no hacen esos actores que no son estados.

El movimiento Solidaridad en Polonia, en la década de 1980 es un ejemplo poderoso de un "actor que no

es estado", pero que tuvo un impacto dramático y positivo en el curso de los acontecimientos. No hace falta que les recuerde que Al Qaida ha demostrado una habilidad contraria para sembrar destrucción.

Por lo tanto, debe ser obvio para todos que la dinámica de la política mundial ya no está determinada solamente por los profesionales de la política exterior. Importantes como son, lo que ellos piensan y hacen está condicionado por lo que está ocurriendo en los corazones y mentes de casi 7.000 millones de seres humanos en un mundo, que se achica en una era de información casi instantánea. Esa es la razón por la cual la diplomacia pública - el esfuerzo para persuadir a esos corazones y mentes de la verdad de nuestros propósitos en el mundo - debe ser una parte crucial de nuestra acción de política exterior.

Mi punto es el siguiente: Nuestra concentración en las relaciones con gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales nos ha llevado a mirar por encima de un conjunto de aliados poderosos: los pueblos del mundo.

De una manera única entre las potencias mundiales, una red densa conecta a Estados Unidos con las poblaciones de casi cada país del planeta, una red que es independiente de cualquier interacción formal de estado a estado. En un nivel, esto no es sorprendente: como la potencia política, militar y económica la presencia de Estados Unidos es un hecho de la vida diaria en la mayor parte de las áreas del mundo. El impacto cultural de Estados Unidos es aún más amplio, con un alcance que se expande continuamente debido a la penetración sin fronteras de los medios electrónicos de comunicación.

Pero hay una conexión aún más profunda, un vínculo que se deriva de los valores universales que representa Estados Unidos. Más que una simple lista de libertades deseadas, en su núcleo se halla la convicción de que estos valores tienen aplicación universal, que son inherentes a los individuos y a los pueblos por derecho de su condición humana y no por la gracia del poderoso y de quien no ha sido elegido. Les permite la esperanza incluso a poblaciones que nunca han experimentado la esperanza.

El adelanto de la libertad ha sido un componente prominente de la política exterior estadounidense desde la concepción del país. Ciertamente seguirá siéndolo dada la naturaleza del pueblo estadounidense. Pero además del altruismo genuino, nuestra promoción de la libertad puede tener otro propósito, específicamente como elemento de la estrategia geopolítica de Estados Unidos.

A pesar de los lamentos y de la exasperación de quienes practican la "Realpolitik", con respecto a lo que consideran nuestras imágenes del mundo simplistas e ingenuas, no lo hemos hecho tan mal. El hecho de que virtualmente todo el continente europeo sea hoy libre y seguro se debe en gran parte al abrazo poderoso y beneficioso de Estados Unidos, un abrazo que se extiende desde el desembarco en Normandía hasta la actualidad.

La historia del siglo pasado nos enseñó muchas lecciones, y una de las más importantes es que el deseo de libertad que compartimos con otros puede ser un arma notablemente poderosa para debilitar las amenazas geopolíticas. El ejemplo principal es la Unión Soviética.

Un éxito considerable coronó décadas de enorme esfuerzo por parte de Estados Unidos y Occidente para contener y debilitar la amenaza planteada por el imperio soviético. Pero fue sólo con el advenimiento de la democracia en Rusia y en las otras naciones de la cárcel soviética que se destruyó finalmente el régimen comunista, y con él la amenaza que presentaba para nosotros y para el mundo como un todo. Esta debe ser una lección profunda para nosotros, pero curiosamente es una lección que sigue sin aprenderse.

Los candidatos para la aplicación de esta lección vienen rápidamente a la mente: la lista de países que son una amenaza para Estados Unidos, como Iraq, Irán y Corea del Norte, no tienen democracias. Todos son represivos, todos mantienen su gobierno mediante la coerción. Dada la naturaleza cerrada de estos regímenes, los instrumentos convencionales a disposición de Estados Unidos para afectar el comportamiento de estos y otros regímenes pueden estar frustrantemente limitados, y con frecuencia son apenas poco más que una mezcla de sanciones,

condenas y de aislamiento diplomático. A pesar de los grandes esfuerzos de nuestra parte, cada uno de estos regímenes sigue su curso hacia la adquisición de armas de destrucción en masa, manteniendo la espantosa perspectiva de un vasto aumento de su capacidad de hacer daño a Estados Unidos y a sus intereses.

En nuestras deliberaciones con respecto a nuestra políticas hacia estos y otros desafíos a los intereses de Estados Unidos debemos recordar que la suerte corrida por la Unión Soviética brinda un ejemplo aleccionador de cómo quienes están afuera pueden fomentar el cambio pacífico.

Para asegurar su gobierno, el régimen soviético apuntó sus vastos poderes contra todos los que disentían, dividiendo y aislando a la población - e incluso enviando sus tanques cuando lo consideró necesario - en un esfuerzo por negar toda esperanza a quienes lo desafiaban. Pero Occidente fue capaz de brindar esperanza de todas maneras, en una acción en la que el papel de dos personas fue particularmente importante.

El primero fue la elección del Papa Juan Pablo II. En su mensaje inicial a sus compatriotas de Polonia les dijo: "No teman". A partir de allí comenzó a conformarse un movimiento de masas, nació Solidaridad y el régimen polaco inició su resbalada imparable hacia el olvido. Ahora Polonia es libre.

Igualmente importante fue la elección de Ronald Reagan. Contra el consejo de muchos, Reagan se negó a suavizar sus declaraciones sobre la Unión Soviética. Cuando llamó a la Unión Soviética "un imperio maligno" fueron muchos los que en Occidente se burlaron de él, considerándolo un ideólogo o un belicista, especialmente quienes afirmaban que nuestros intereses les convenía un acomodo con el régimen.

Muchos descartaron su declaración como "palabras huecas". Pero los veteranos del movimiento de la democracia en la antigua Unión Soviética señalan esa declaración como el punto decisivo de su lucha. Porque esa fue la primera vez que un líder occidental llamaba a la Unión Soviética por su verdadero nombre, que había declarado abiertamente que el régimen era ilegítimo y que lo proclamó mortal. Fue una declaración sin ambigüedad de que, por fin, Estados Unidos se ponía de parte de los débiles y no con el régimen todopoderoso, una declaración de que nunca abandonaríamos a los oprimidos simplemente para asegurar relaciones mejores con sus opresores.

Esa infusión de esperanza, la declaración sin ambigüedades de que Estados Unidos se estaba alineando con quienes libraban una lucha imposible, ayudó a poner en marcha los acontecimientos que disolvieron a la Unión Soviética, casi sin que se disparase ni un tiro. Conocemos la importancia del papel desempeñado por Occidente porque quienes encabezaron la resistencia nos lo han dicho repetidamente. Debemos comprender que aunque las largas décadas de presión por Occidente sobre Moscú fueron esenciales para su muerte, al final fue la victoria de nuestros aliados desde adentro - los pueblos oprimidos de la Unión Soviética - lo que en realidad conquistó al imperio.

He usado el término "alianza" al hablar de nuestras relaciones con los pueblos del mundo. No uso la palabra con ligereza, ni es simplemente una figura oratoria. Aunque nuestras responsabilidades mundiales nos imponen mantener un complemento pleno de interacción oficial con regímenes en todo el mundo, e incluso cultivar buenas relaciones con ellos, debemos comprender que nuestros verdaderos aliados son los pueblos a los que ellos gobiernan. Somos aliados porque compartimos un propósito común, que es la libertad. Y tenemos un opositor común: los regímenes opresivos hostiles a la democracia.

¿Significa esto que debemos alinearnos con las perspectivas inciertas de los oprimidos en el mundo y olvidar la cooperación con sus regímenes gobernantes? ¿Debemos renunciar a las metas tradicionales de política exterior, e incluso nuestros propios intereses, en nombre de la revolución? Obviamente, la respuesta es no. Adoptar semejante curso sería profundamente insensato y pronto demostraría ser insostenible. Nuestros intereses requieren cooperar con una gama de gobiernos cuya base de poder no siempre se encuentra en el consentimiento de los gobernados. La prioridad primera y perdurable de la política exterior

estadounidense es y debe seguir siendo la promoción de los intereses del pueblo estadounidense; nuestro deseo de ayudar a otros no debe confundirse con la obligación de hacerlo. Pero tampoco deberíamos desconocer la necesidad de mantener nuestras conexiones con las poblaciones de esos gobiernos cuya cooperación necesitamos pero cuya permanencia en el poder no es eterna.

Este, entonces, es el propósito que yo establecería para nuestra diplomacia pública y para nuestra política exterior como un todo: conseguir a nuestros aliados entre los pueblos del mundo. Esto debe incluir pronunciamientos públicos del presidente y del Congreso que declaren claramente los objetivos a largo plazo de la política exterior estadounidense. Debemos tener buenas relaciones con los gobiernos del mundo, pero esto debe complementarse con nuestra comunicación más allá de los regímenes y de las élites y directamente a los propios pueblos.

A pesar del enorme poder de Estados Unidos, la transformación del mundo es una carga demasiado pensada para intentarla solos. Pero no estamos solos. Los pueblos del mundo representan un depósito enorme de recursos estratégicos a la espera de ser utilizados. La fórmula es simple: podemos favorecer mejor nuestros propios intereses no persuadiendo a otros de que adopten nuestra agenda sino ayudándolos a que ellos consigan su propia libertad. Al hacerlo, siempre debemos recordar que aunque tenemos muchos opositores vociferantes, éstos son superados por mucho por las legiones de nuestros aliados silenciosos.

AFRICA: MAXIMA PRIORIDAD POLITICA EN EL NUEVO PLAN ESTRATEGICO DEL PRESIDENTE BUSH

Por James Fisher-Thompson
Redactor del Servicio Noticioso desde Washington, Oficina de Asuntos Africanos
Oficina de Programas de Información, Internacional Departamento de Estado de Estados Unidos

Según la nueva Estrategia del Presidente Bush para la Seguridad Nacional, el "Africa es importante para la paz y la seguridad del mundo entero y recibirá toda la ayuda necesaria de Estados Unidos para fomentar su desarrollo político y económico general", dice James Fisher-Thompson, redactor de la Oficina de Asuntos Africanos del Servicio Noticioso desde Washington. Fisher-Thompson realizó una serie de entrevistas con funcionarios actuales y anteriores del gobierno de Estados Unidos, y con prominentes eruditos estadounidenses en asuntos africanos sobre lo que el nuevo plan estratégico de seguridad significa para la política exterior de Estados Unidos hacia Africa.

Los funcionarios estadounidenses, como varios destacados africanistas convinieron, en entrevistas por separado, en que el nuevo plan de seguridad nacional del presidente Bush es una evidencia clara de que un gobierno estable y democrático en Africa sigue siendo una prioridad máxima del gobierno de Estados Unidos. Según "La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América", un plan de acción emitido por la Casa Blanca el 20 de septiembre, Africa es importante para la paz y la seguridad del mundo entero y recibirá toda la ayuda de Estados Unidos para fomentar su desarrollo político y económico general. .

El encargado principal de la política exterior de Estados Unidos para Africa en el Departamento de Estado, el secretario de Estado adjunto para Asuntos Africanos Walter Kansteiner, trató este punto en una ponencia sobre la resolución de conflictos presentada en la Fundación Heritage en noviembre de 2002. "Me complace decir que Africa es de gran importancia para esta administración, y creo que ello se refleja en el informe sobre Seguridad Nacional del presidente". Agregó Kansteiner que, al mirar al futuro, "creo que Africa seguirá desempeñando una función importante en nuestros intereses nacionales, y se hará más viable para Estados Unidos" con el paso del tiempo.

Por otra parte, Brett Schaefer, estudioso de Africa en la Fundación Heritage, no se sorprendió del lugar asignado a Africa en el plan estratégico. Según él, "considero que el presidente ha dado bastante énfasis a Africa durante el pasado año o más", dijo. "El entonces secretario de Hacienda Paul O'Neill viajó allá para hacer una visita extendida, Bush dio a conocer públicamente la Cuenta del Reto del Milenio (de la cual un 50 por ciento se destinará a Africa) y anunció las iniciativas sobre VIH/SIDA y agua potable, ambas de las cuales beneficiarán a Africa. De modo que es natural que se mencione a Africa como se hizo en el documento sobre seguridad".

"Desde el punto de vista de la seguridad nacional, las recomendaciones de la administración son bastante consecuentes", agregó Schaefer. "Están tratando de centrar la atención en la reducción de los conflictos y la inestabilidad en Africa, que es una importante prioridad. Y quieren colaborar con los aliados europeos para lograr esos objetivos, especialmente si se requieren operaciones de paz".

Sobre este último punto, Schaefer añadió que "Africa, aun con la importancia que tiene, no es obviamente un lugar donde Estados Unidos interese destinar un gran cantidad de tropas. De modo que la administración intenta multiplicar su efecto mediante la colaboración con otras naciones, como las potencias regionales que se mencionan en la estrategia".

En contraste, Steve Morrision, director de programas de Africa en el Centro de Estudios Estratégicos e

Internacionales (CSIS), dijo que el énfasis que el plan hace sobre Africa es "bastante drástico en varios planos. Primero, en el plano teórico, se aparta de la práctica habitual porque la nueva estrategia de prevención del terrorismo dice que 'los lugares asolados y caóticos, que antes suponíamos que estaban al margen son ahora, de hecho, una prioridad porque son lugares que pueden dar cabida a las redes ocultas del terror'". Segundo, la "explícita mención y designación de Kenia, Etiopía, Sudán y Nigeria como socios claves" es poco usual en un documento de política de este tipo. Y tercero, "la afirmación de que colaboraremos muy enérgicamente, con estos cuatro países, y con otros, en el marco subregional para manejar las crisis" es novedosa.

El plan estratégico de Bush "eleva los niveles de logros posibles y establece una gama mucho más amplia de instrumentos diplomáticos y políticos que Estados Unidos está dispuesto a utilizar para ayudar a los africanos" en combatir el flagelo de la corrupción, la inestabilidad política, el terrorismo y las enfermedades, explicó Morrision.

El presidente de la subcomisión de la Cámara de Representantes para Asuntos de Africa, Ed Royce, comentó sobre la importancia del plan diciendo "sentirse complacido porque la administración Bush haya destacado la importancia crítica de Africa para los intereses de Estados Unidos en su Estrategia Nacional de Seguridad. Es muy importante que establezcamos relaciones estratégicas con los países y las organizaciones regionales en Africa para nuestra seguridad mutua".

En el plano económico, agregó el legislador, "el presidente Bush y yo estamos unidos en la convicción de que una manera de aumentar significativamente la libertad política y económica en el continente es con el comercio y la inversión de Estados Unidos".

Con la guerra contra el terrorismo la máxima prioridad de su política exterior, el documento de estrategia del presidente Bush destaca que Estados Unidos nunca podrá estar seguro en tanto abunde la penuria económica y los disturbios políticos. En el prefacio del plan, el presidente Bush dijo que "la pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras".

Según dice el documento del plan, en Africa "la promesa y la oportunidad están a la par con la enfermedad, la guerra y la pobreza extrema. Esto amenaza tanto un valor básico de Estados Unidos –preservar la dignidad humana– y nuestra prioridad estratégica, que es combatir el terrorismo mundial". Por ello, dice el documento, el gobierno de Estados Unidos "colaborará con otros para lograr un continente africano que viva en libertad, paz y creciente prosperidad".

La sección del plan estratégico de Bush, titulado "Colaborar con otros para resolver conflictos regionales", menciona tres estrategias claves e "interconectadas" para los encargados de formular las políticas de Estados Unidos:

• colaborar con países "con mayor influencia en sus vecinos, como Sudáfrica, Nigeria, Kenia y Etiopía,

• coordinar con los aliados europeos e instituciones internacionales, lo que es "esencial para la mediación constructiva en los conflictos y el éxito de las operaciones de paz", y

• ayudar a los estados africanos "con capacidad de efectuar reformas y las organizaciones subregionales" que "deben ser reforzadas por ser el medio básico para hacer frente a las amenazas en forma sostenida".

Para el ex secretario adjunto de Estado para Asuntos Africanos, Herman Cohen, la atención que se presta al Africa en el documento de estrategia nacional es un "hecho que me complace, pero que no me sorprende mucho". Según él, "Está bien que Bush haya destacado el aspecto del desarrollo porque muchos africanos están realizando intentos reformadores serios, aunque Africa no es una fuente de terrorismo como otras regiones del mundo".

Cohen, ex embajador de Estados Unidos en Senegal, y ahora director de su propia firma internacional de consultoría, dijo que "Africa sufrió ataques terroristas

(contra las embajadas en Kenia y Tanzania en 1998) que provinieron del exterior" del continente. "No puedo precisar un solo incidente de un ataque terrorista antinorteamericano que surgiera de la misma Africa. Y no había africanos en esos grupos, Al-Qaeda u otros, a pesar de que el 50 por ciento de los africanos son musulmanes, y son musulmanes muy devotos".

Cohen dijo que "las naciones africanas están cooperando con las autoridades de Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo y realizan el tipo de reformas políticas y económicas que atraen a los inversionistas. De modo que es natural que esta administración considere que Africa merece el tipo de desarrollo que favorece el comercio y la inversión".

Royce dijo que "al comerciar más con los países africanos, reforzamos la capacidad de esos gobiernos y el nivel de vida de los africanos, y cooperamos en la construcción de un estado más sólido, en el que las personas pueden gozar de sus libertades y los terroristas no puedan tener éxito tan fácilmente. Se debe señalar que el comercio con el continente aumentó el año pasado, cuando el comercio con otros continentes se estancó o decayó."

Agregó Royce que "aparte de trabajar con el Congreso en la extensión de los beneficios de la Ley de Crecimiento y Oportunidad Africanos (AGOA), la administración Bush se encuentra también en proceso de elaborar acuerdos de libre comercio con Marruecos y los países de la Unión Aduanera de Africa Meridional". Con su firma el pasado agosto, el presidente Bush puso en vigor una ley que es una versión enmendada de la ley comercial, con el nombre de AGOA II, que extiende los beneficios de trato comercial favorecido aún más y a más de 35 naciones elegibles en la región africana al sur del Sahara.

Aparte de los planteamientos de Royce, la estrategia de seguridad nacional describe la asistencia del gobierno de Estados Unidos al continente, que incluye:

- asegurar que las reglas de propiedad intelectual de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sean "lo bastante flexibles como para permitirles a las naciones en desarrollo tener acceso a medicinas críticas para peligros extraordinarios como el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo",

- acrecentar la asistencia al desarrollo mediante la nueva Cuenta del Reto del Milenio, una nueva cuenta con miles de millones, de la cual el 50 por ciento se destinará a países elegibles que el presidente Bush ha descrito como que "gobiernan con justicia, invierten en sus pueblos y estimulan la libertad económica", y

- proponer un aumento del 18 por ciento en las contribuciones de Estados Unidos a la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el fondo del Banco Mundial para los países más pobres, y el Fondo Africano de Desarrollo.

"La intervención en los asuntos africanos es un tema complicado, pero el continente necesita el desarrollo institucional para la cooperación y Estados Unidos puede ayudar" con la colaboración de los aliados extranjeros, así como con las organizaciones regionales del continente, dijo I. William Zartman, director del Programa de Manejo de Conflictos de la Facultad de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins (SAIS) y ex director del Departamento de Estudios Africanos.

Según él, la insistencia del plan de seguridad en la coordinación con "aliados europeos" es algo "totalmente acertado, especialmente en lo que atañe a los franceses".

"Es tiempo de que colaboremos con Francia para superar su parte, y nuestra parte, del 'Complejo Fashoda', por el que ellos consideran que cualquier actividad o presencia de Estados Unidos en Africa es un intento por sacarlos fuera y por el que nosotros los consideramos resabios del colonialismo. Tenemos que acabar esta guerra de desprecio mutuo que nos perjudica demasiado", declaró Zartman.

Sobre el llamado que hace el informe para fortalecer "los estados africanos con capacidad de efectuar reformas y organizaciones subregionales", el estudioso de SAIS dijo: "Creo que la reforma más importante que se haya propuesto para Africa en la

pasada década ha sido la Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en Africa (CSSDCA) también conocida como 'Documento de Kampala'. Ha sido el plan maestro más importante para el cambio en el continente y merece nuestro apoyo".

Zartman recientemente colaboró con su colega africanista Francis Dengen la autoría de un libro que titula "Strategic Vision for Africa (Visión Estratégica Para Africa)". A pesar de que la CSSDCA ha experimentado un poco de fragmentación, Zartamn dice que una parte de su _espíritu_, es decir, la idea de que la intervención por un grupo de estados en los asuntos de otro estado se puede justificar cuando hay serias violaciones contra la humanidad, ha sido adoptado por la nueva Unión Africana, la sucesora de la Organización de Unidad Africana (OUA).

Según explica este erudito, ello sucedió porque el CSSDA siguió el modelo de los Acuerdos Helsinki de 1995, cuyo énfasis en los derechos humanos contribuyó eventualmente a la caída de la Unión Soviética. Al igual que en las "cestas" de asuntos en Helsinki, la CSSDA tiene varias "calabazas", explicó al añadir que "es interesante que la calabaza del desarrollo parece se replica bastante en la Nueva Estrategia de Cooperación para el Desarrollo Africano (NEPAD)".

El NEPAD es un marco socioeconómico para el desarrollo, formulado por líderes del continente como el presidente Thabo M'beki de Sudáfrica, y que ahora cuenta con apoyo de la Unión Africana. El plan de desarrollo NEPAD, único en su género, incluye un "mecanismo de revisión por sus iguales" que alienta la reforma política y la transparencia de naciones elegibles africanas.

El plan de seguridad de la Casa Blanca singularizó a la Unión Africana al decir que "la transición a la Unión Africana, con su compromiso declarado con el buen gobierno y la responsabilidad común por los sistemas políticos democráticos, ofrece oportunidades de fortalecer la democracia en el continente".

Esta "es una determinación correcta", dijo el ex secretario de Estado adjunto Cohen, porque "la Unión Africana, así como los esfuerzos a nivel de base como NEPAD, hacen un intento genuino por entender por qué el desarrollo en Africa se ha quedado atrás. Se ha descubierto que ello se debe en parte a las políticas económicas desacertadas que hay que reformar y también a que el buen gobierno y la democracia se han rezagado, todo lo cual es necesario para estimular la inversión".

Ideada por líderes como el presidente Olusegun Obasanjo, de Nigeria, y por el presidente Thabo Mbeki de Sudáfrica, el NEPAD es tanto una guía para el desarrollo del continente como un plan de acción. El secretario adjunto Walter Kansteiner hace poco elogió el programa diciendo, "en el meollo de la teología de NEPAD se encuentra la idea de que no sólo se pretende un buen gobierno, sino que un buen gobierno es necesario".

Kansteiner dijo, "esa perspectiva es diferente a la que hemos tenido en el pasado, y creo que es una importante y que acogemos plenamente".

Cohen dijo que el NEPAD es "muy alentador porque no se trata de que Estados Unidos les diga lo que tienen que hacer, sino que los propios africanos reconocen su problema y están tomando medidas para rectificarlo".

Con ello en mente, la atención concedida por el plan de seguridad a AGOA ha sido también una determinación correcta, dijo Cohen, porque "si se miran las cifras estadísticas de comercio desde que se inició AGOA hace dos años, los países que están bien en términos de su crecimiento económico son los que se benefician de la ley AGOA. Por ejemplo, Sudáfrica exporta automóviles BMW al mercado de Estados Unidos".

Ello significa que "muchos trabajadores sudafricanos y sus familias están ahora mejor con la ley AGOA", dijo Cohen. Y agregó que "personalmente creo que eso es lo que Africa necesita, más acceso al comercio para crear riqueza, para que los gobiernos puedan proporcionar más servicios sociales e infraestructura como agua potable y electricidad".

El especialista Schaefer, de la Fundación Heritage, coincide con Cohen en los beneficios de AGOA, y

señala que "en total, la ley comercial ha tenido mucho éxito en el continente en lo que atañe a exportaciones". Sin embargo, el experto en asuntos africanos no está de acuerdo con la importancia que se concede a la recién establecida Unión Africana. "Soy un poco escéptico con la Unión Africana", dijo él. "Me parece que es el mismo paquete de la anterior organización, con envoltura nueva".

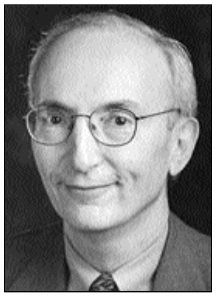
Añadió que: "Las promesas suenan muy bien, pero la Unión Africana se ha mostrado reacia a castigar a uno de los más terribles opresores de su propio pueblo en el continente, el presidente Robert Mugabe, de Zimbabwe. Esta falla se parece a una brillante flecha de neón, que señala la debilidad de la organización, y el hecho es que las naciones africanas parecen ser muy renuentes a reprenderse mutuamente".

Para evitar que Africa siga quedando postergada o "marginalizada" en la nueva economía global – un importante requisito para el bienestar y la seguridad política, según los formuladores de la política – el gobierno de Estados Unidos ha puesto dinero donde considera que se consiguen resultados. Solo en 2001, sus contribuciones a los programas de desarrollo y asistencia humanitaria en la región africana al sur del Sahara superaron los 1.100 millones de dólares. Estados Unidos es el principal donante de los programas de VIH/SIDA en el continente así como el principal contribuyente en los programas de ayuda para países como Sierra Leona, Liberia y Somalia.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DEL PRESIDENTE BUSH

Por Keir A. Lieber
profesor adjunto de Ciencias Políticas, Universidad de Notre Dame
y
Robert J. Lieber
profesor de Gobierno y Servicio Exterior, Universidad de Georgetown

Keir A. Lieber


Robert J. Lieber

"La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bush es un documento de gran alcance e importancia, y no debe sorprender que el documento haya concitado considerable atención y suscitado amplios debates", dicen los catedráticos Keir A. Lieber, de la Universidad de Notre Dame y Robert J. Lieber, de la Universidad de Georgetown. "La Estrategia de Seguridad Nacional es muy consecuente con la tradición estratégica estadounidense de establecer un plan coherente y abarcador para la política de Estados Unidos frente a las nuevas y peligrosas amenazas".

El informe del presidente Bush sobre su primera Estrategia de Seguridad Nacional, emitido por la Casa Blanca el 20 de septiembre de 2002, ha concitado mucha atención en el país y el extranjero, como una declaración convincente de la gran estrategia de Estados Unidos para el mundo después del 11 de septiembre. El nuevo documento, titulado "Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América", ha sido tanto elogiado como una respuesta clara, previsora e impresionante a las amenazas que ahora afronta Estados Unidos, como criticado como una desviación radical, e inquietante, de la política exterior tradicional estadounidense. Si bien la nueva Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bush es una proclama audaz y franca de los objetivos de Estados Unidos, gran parte del documento expresa lo que ya está implícito en la estrategia norteamericana desde que Estados Unidos se convirtiera en una gran potencia hace ya un siglo. Además, lo que es novedoso es por lo general razonable, dado el carácter y magnitud de las amenazas que han surgido en el entorno internacional tras el 11 de septiembre.

La Ley Goldwater-Nichols de 1986 requiere que el presidente presente un informe anual al Congreso para exponer la gran estrategia de Estados Unidos. A pesar de que la ley requiere una "amplia descripción y discusión" de los intereses, objetivos y capacidades de Estados Unidos, a menudo estos informes consistieron en retóricas altisonantes o replanteamientos no controvertidos de declaraciones de la política oficial. Existen excepciones a esta tradición. La Directiva NSC-68, el informe clasificado que presentó Paul Nitze al presidente Harry Truman en 1950, con un panorama general de la amenaza monolítica del comunismo a la dominación global, al que sólo se podía afrontar mediante la acumulación masiva de la fuerza militar de Estados Unidos y con una doctrina de contención. La primera Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bill Clinton, si ciertamente no era la NSC-68, justificaba la muy citada doctrina de su administración, que postulaba la "intervención y ampliación". Sin embargo, y por lo general, los documentos de Estrategia de Seguridad Nacional rara vez se destacan por romper significativamente con la estrategia de Estados Unidos o por motivar un debate público.

Hay cuatro temas claves de la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush que han generado controversia. Primero, la Estrategia de Seguridad Nacional promulga la acción militar preventiva contra estados hostiles y grupos terroristas que intentaran elaborar armas de destrucción en masa (ADM). Segundo, la

Estrategia de Seguridad Nacional declara que Estados Unidos no permitirá que ninguna potencia extranjera le dispute su poderío militar en el mundo. Tercero, la Estrategia de Seguridad Nacional expresa su compromiso con la cooperación multilateral internacional, aunque establece claramente que "no dudaremos en actuar solos, en caso necesario" para defender los intereses y la seguridad nacionales. Cuarto, la Estrategia de Seguridad Nacional proclama como objetivo la extensión de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo, particularmente en el mundo musulmán. En el presente artículo se revisa de cada uno de estos temas, prestando atención particular a los razonamientos, grado de cambio o continuidad e implicaciones de cada objetivo de seguridad nacional.

ATAQUES PREVENTIVOS

La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bush postula el uso de la fuerza militar contra los terroristas, o estados que patrocinan el terrorismo, que intenten obtener o utilizar las ADM. Estas son las amenazas más graves que afronta Estados Unidos y, según el documento, "como cuestión de sentido común y de autodefensa, Estados Unidos actuará contra esas amenazas en cierne antes de que éstas terminen de concretarse". El uso preventivo de la fuerza frente a ataques inminentes tiene buen sentido estratégico, así como el aval del derecho internacional y de la tradición de la guerra justa. Sin embargo, este aspecto de la doctrina Bush es controvertido porque amplía el significado de la prevención e incluye acciones militares "aunque exista incertidumbre en cuanto al momento y lugar del ataque del enemigo". Los críticos sostienen que este intento por incluir la acción militar preventiva bajo la categoría de prevención no tiene fundamento legal o práctico, y por lo tanto consideran la doctrina Bush como una ruptura preocupante con la tradición.

Estados Unidos a menudo se ha balanceado entre la intervención preventiva y la prevención. De hecho, sólo existen contados casos de clara intervención preventiva militar de cualquier estado en los últimos 200 años. (La intervención preventiva de Israel en la Guerra de los Seis Días es quizás el ejemplo más citado). La actual declaración de Estrategia de Seguridad Nacional de "que nuestra mejor defensa es una buena ofensiva" refleja la disposición inveterada a utilizar acciones militares antes de que un ataque real fuera inminente. Además de varios casos del apoyo de Estados Unidos a cambios de regímenes durante la Guerra Fría, un ejemplo destacado es la cuarentena naval impuesta por el presidente Kennedy a Cuba en 1962 para obligar la retirada de los misiles nucleares soviéticos. Otro caso fue la campaña militar para expulsar a Iraq de Kuwait en 1991, la que para los encargados de diseñar políticas estaba parcialmente justificada por la futura amenaza de las ADM de Iraq. Otro ejemplo es el Marco de Referencia acordado con Corea del Norte, negociado ante la amenaza implícita de una acción militar por parte de Estados Unidos para evitar que Corea del Norte desarrollara un arsenal nuclear.

Algunos analistas creen que es contraproducente dejar explícitas las condiciones en virtud de las cuales Estados Unidos atacaría primero, y que existen razones convincentes para diluir la línea entre la intervención preventiva y prevención. Los ataques del 11 de septiembre demuestran que las organizaciones terroristas como Al-Qaeda, que presentan una amenaza inmediata a Estados Unidos, no son atemorizadas por el miedo a represalias de Estados Unidos y que, probablemente, aprovecharían la oportunidad de matar a millones de estadounidenses si pudiesen utilizar las ADM eficazmente en suelo norteamericano. Una campaña proactiva contra los terroristas es, por ende, sabia y anunciar la estrategia a los estados patrocinadores del terrorismo podría ayuda a disuadir a esos estados a no intentar obtener ADM, o a abstenerse de cooperar con los terroristas. Otros críticos arguyen que la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush va mucho más allá inclusive del derecho de autodefensa preventiva que, generalmente se considera que se desprende del Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y que, por consiguiente, la estrategia de Bush socavará el derecho internacional y llevará a otros estados a utilizar la política de Estados Unidos como un pretexto para la agresión. Los ejemplos más comunes de la interpretación amplia de una intervención preventiva legítima son que podría conducir al ataque de Taiwán por la China o al ataque de Pakistán por India. Este razonamiento no es convincente, sin embargo, ya que ninguna norma contra la intervención preventiva puede impedir que estos

estados tomen medidas y porque no se envalentonarán más solo por los cambios en la retórica de la política de Estados Unidos.

SUPREMACÍA MILITAR

La Estrategia de Seguridad Nacional de Bush reconoce confiadamente la posición de poderío de Estados Unidos en el mundo y no se disculpa al decir que un objetivo fundamental de la gran estrategia de Estados Unidos debe ser mantener la supremacía de Estados Unidos para disuadir el surgimiento de cualquier reto. "Hoy, Estados Unidos disfruta de una posición de fuerza militar sin paralelo y de gran influencia económica y política. De acuerdo con nuestro pasado y nuestros principios, no utilizamos nuestra fuerza para obtener ventajas unilaterales. En cambio, buscamos crear un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad humana". Otra sección de la Estrategia de Seguridad Nacional que ha suscitado muchas discusión y debate es la que declara que "nuestras fuerzas serán lo bastante potentes como para disuadir adversarios potenciales de emprender una acumulación de fuerzas militares con la esperanza de sobrepasar o igualar el poderío de Estados Unidos". Los críticos de la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush la consideran en esta proclama un paso preocupante hacia una confianza excesiva y una soberbia exagerada por parte de Estados Unidos.

El deseo de mantener la supremacía estadounidense al intentar prevenir el surgimiento de una potencia competidora orientó la política exterior de Estados Unidos durante gran parte del pasado siglo. El razonamiento estratégico explica en gran medida por qué Estados Unidos eventualmente intervino en ambas Guerras Mundiales, y por qué se trajo al país las fuerzas estadounidenses luego de la Primera Guerra Mundial, y se volvió a comprometer con la defensa de Europa no mucho después del fin de la Segunda Guerra Mundial (entiéndase la presencia de potencias competidoras en el último caso, pero no en el anterior). Incluso el objetivo de preservar la hegemonía militar estadounidense no es novedoso. En 1992 se dio a conocer extraoficialmente un documento de planificación estratégica del Departamento de Defensa que presentaba un plan maestro para impedir el surgimiento de una potencia competidora, con un lenguaje sorprendentemente similar a la actual Estrategia de Seguridad Nacional de Bush. (El lenguaje del documento de 1992 fue repudiado posteriormente por funcionarios de Estados Unidos, pero no se abandonó el concepto básico).

Hay razones convincentes para pensar en que la supremacía de Estados Unidos es, de hecho, buena para la paz y la estabilidad en el mundo, y mucho más preferible a las demás opciones. Quizá la mejor evidencia del apoyo a esta afirmación es el hecho de que la presencia militar de Estados Unidos es bien acogida en un gran cantidad de lugares en el mundo. Las motivaciones de los estados regionales pueden pasar desde el disfrute libre de costo de la cobertura de seguridad de Estados Unidos, hasta el efecto pacificador o estabilizador de la presencia de Estados Unidos, aunque el resultado básico es el mismo. A pesar de las tensiones políticas evidentes y previstas inherentes al destacamento de tropas de Estados Unidos en el exterior, muchos estados consideran la supremacía militar de Estados Unidos como necesaria para la estabilidad, y preferible a las demás opciones, especialmente en Europa, Asia Oriental y el Golfo Pérsico.

Pero, al fin y al cabo, es poco probable que este elemento de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Bush defina los nuevos contornos de la política exterior de Estados Unidos. Por ejemplo, es poco probable que Estados Unidos tome medidas deliberadas para retardar el crecimiento económico y militar de posibles grandes potencias como China. Por otra parte, es probable que los gastos de defensa estadounidense continuarán ascendiendo con la guerra contra el terrorismo, lo que ensanchará aún más la brecha militar con los posibles competidores. Ello pueda realmente disuadir a posibles adversarios de intentar desafiar militarmente a Estados Unidos.

UN NUEVO MULTILATERALISMO

La Estrategia de Seguridad Nacional declara que "también nos guía la convicción de que ninguna nación puede por sí sola crear un mundo mejor, más seguro. Las alianzas y las instituciones multilaterales pueden multiplicar la fuerza de las naciones amantes de la libertad. Estados Unidos está comprometido

con las instituciones perdurables". El documento continúa diciendo que "en tanto que Estados Unidos tratará constantemente de obtener el apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos en actuar solos".

Algunos han interpretado la nueva doctrina Bush como una de unilateralismo descarado, propia del Llanero Solitario de Texas, o simplemente como el guante aterciopelado que cubre el puño de la fuerza bruta estadounidense. Estas son opiniones equivocadas. La Estrategia de Seguridad Nacional de Bush establece claramente los beneficios y la necesidad de la cooperación multilateral, especialmente con otras grandes potencias, y por consiguiente es más genuinamente multilateral de lo que el propio comportamiento de la administración pueda sugerir. Lo que es diferente es que la administración Bush parece rechazar la búsqueda del multilaterismo por el solo amor al multilateralismo, es decir, como algo intrínsicamente necesario para su legitimidad o moralidad internacional. En lugar de ello, la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush sostiene una disposición fundamental a "actuar solos", lo que es consecuente con la cooperación productiva multilateral, y hasta puede facilitarla. Aquí nuevamente, la ruptura con el pasado puede ser exagerada. Hasta la administración Clinton, tímidamente comprometida con el multilateralismo, frecuentemente subordinaba sus principios multilaterales a favor de intereses nacionales más directos cuando había conflicto entre ambas.

La disposición explícita a actuar solos tiene buen sentido estratégico. La Estrategia de Seguridad Nacional de Bush estipula que la guerra mundial contra el terrorismo requiere la cooperación internacional entre estados del mismo criterio. Pero es también evidente que otros harán sus propias estimaciones sobre el costo y los beneficios de trabajar con (o contra) Estados Unidos. Aun los países disgustados con el unilateralismo de Estados Unidos a menudo terminan por trabajar con Estados Unidos, si su otra alternativa es mantenerse al margen. Un caso pertinente es la reciente aprobación por unanimidad de la Resolución 1441 en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que exige a Iraq cumplir totalmente sus obligaciones de desarme. Varios miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Rusia, China y Francia), así como un estado árabe (Siria), inicialmente estaban en desacuerdo con varios puntos de la política estadounidense, pero finalmente optaron por cooperar y votar a favor.

LA EXTENSION DE LA DEMOCRACIA

La Estrategia de Seguridad Nacional de Bush no trata únicamente del poder y de la seguridad en un sentido estricto. Compromete a Estados Unidos con la extensión de la democracia en todo el mundo y la promoción del desarrollo de "sociedades libres y abiertas en todos los continentes". Para ello el documento hace un llamado para una campaña general de información pública, de "una guerra de ideas" para ayudar a los extranjeros, particularmente del mundo musulmán, a aprender sobre Estados Unidos y a entenderlo.

Este compromiso encarna temas de arraigo profundo en la gran estrategia estadounidense y evoca creencias norteamericanas muy asentadas sobre la política exterior. En particular, la idea de que el ejercicio del poder norteamericano va de la mano con la promoción de principios democráticos se puede ver en los pronunciamientos de política de los presidentes estadounidenses, desde Woodrow Wilson a John F. Kennedy, Ronald Reagan y Bill Clinton. Esta combinación de valores refleja tanto una creencia en la democracia y en la libertad como ideales universales (el documento declara que "Estados Unidos debe defender la libertad y la justicia porque estos principios son justos y verdaderos para los pueblos de todas partes"), y la convicción de que la promoción de estos principios en el extranjero no sólo beneficia a los ciudadanos de otros países, sino que también fortalece la seguridad nacional estadounidense al hacer menos probables los conflictos en el exterior.

La Estrategia de Seguridad Nacional de Bush compromete a Estados Unidos a trabajar "activamente para llevar la esperanza de democracia, desarrollo, mercados libres y libre comercio a todos los rincones del mundo". Este objetivo es impulsado por la convicción de que la causa fundamental del terrorismo radical islámico yace en la ausencia de libertad y de oportunidades en el mundo árabe. En el

pasado, esta idea se hubiese descartado como una de retórica política. Luego del 11 de septiembre, hasta las Naciones Unidas en su Informe sobre Desarrollo Arabe ha identificado el problema y ha instado a que se busquen maneras de extender las instituciones democráticas y las libertades humanas básicas al Medio Oriente musulmán.

CONCLUSION

En resumen, la Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Bush es un documento de gran alcance e importancia, y no debe sorprender que el documento haya atraído atención considerable y suscitado amplios debates. La Estrategia de Seguridad Nacional es muy consecuente con la tradición estratégica estadounidense de establecer un plan coherente y abarcador para la política de Estados Unidos frente a las nuevas y peligrosas amenazas. En su alcance y propósito es un digno sucesor de la mayoría de las importantes declaraciones anteriores. Es probable que por mucho tiempo sea la declaración definitiva de la gran estrategia norteamericana en el mundo después del 11 de septiembre .

Las opiniones expresadas en este artículo corresponden a los autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del gobierno estadounidense.

UN INTERNACIONALISMO NORTEAMERICANO DISTINTO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Por Richard L. Kugler
profesor y director, Centro de Tecnología y Política de Seguridad Nacional
Universidad de Defensa Nacional

"La Estrategia de Seguridad Nacional, largamente esperada, ofrece una imagen perfeccionada de la función que se le presenta a Estados Unidos en la primera parte del siglo XXI, en cuanto a asuntos mundiales. En contraste con las expectativas de los críticos, esta no es ni hegemónica ni unilateralista ni ultramilitarista y se concentra en anticiparse al enemigo", dice el profesor Richard L. Kugler de la Universidad de Defensa Nacional. "En cambio, la evaluación que esta Estrategia hace de los intereses y valores norteamericanos conduce a un 'internacionalismo norteamericano distinto', encaminado a crear un equilibrio de poder que favorezca la libertad humana y haga esta era de la mundialización más segura y mejor".

La Estrategia de Seguridad Nacional, largamente esperada, da una imagen perfeccionada de la función que se le presenta a Estados Unidos para la primera parte del siglo XXI, en cuanto a los asuntos mundiales. En contraste con las expectativas de los críticos, ésta no es ni hegemónica y unilateralista, ni ultramilitarista y concentrada en anticiparse al enemigo. En cambio, la evaluación que hace esta Estrategia de los intereses y valores norteamericanos conduce a un 'internacionalismo distintamente norteamericano', encaminado a crear un equilibrio de poderes que favorezca la libertad humana y haga esta era de la mundialización más segura y mejor. Esta estrategia, dedicada a examinar la forma de utilizar los puntos fuertes de Estados Unidos, otorga gran peso al manejo de los peligrosos problemas contemporáneos de seguridad y al combate contra la amenaza que presentan los terroristas y los tiranos. No obstante, también se propone fomentar el progreso económico mundial, la democracia y la libertad humana en las regiones que sufren perturbaciones. Una de sus metas más importantes es el crecimiento en el doble, en una década, de las economías de los países pobres. La Estrategia demuestra que Estados Unidos es una superpotencia dispuesta a seguir, cuando sea necesario, políticas innovadoras que van a contramano de las prácticas establecidas. Sin embargo, también pone en claro que Estados Unidos será un líder responsable de la comunidad democrática y participante cabal en las alianzas y las instituciones multilaterales, entre ellas las Naciones Unidas.

Por tanto, la nueva Estrategia norteamericana contiene, en forma abundante, una visión descollante y ambiciones realistas, así como un componente bipartidario de continuidad y cambio. También toma en cuenta los peligros que surgen y las oportunidades que todavía existen en el futuro. La cuestión primordial no es su solidez conceptual, sino la posibilidad de que reciba los recursos norteamericanos y el apoyo de los socios democráticos claves que se requieren para ponerla en práctica. Una cuestión igualmente importante es si esta Estrategia podrá enfrentar los problemas difíciles factibles de solución, o por el contrario, son más que todo insolubles. La manera en que se resuelvan estas interrogantes determinará si la Estrategia logra completar sus metas de gran alcance, parcialmente o en absoluto. Sólo el tiempo lo dirá, pero los años venideros prometen ser agitados, puesto que la participación mundial de Estados Unidos, con su nueva asertividad, ha entrado en escena.

EFECTOS DE LA MUNDIALIZACION

Lo que hace a la Estrategia de Seguridad Nacional distintamente norteamericana es su carácter verdaderamente mundial. Mientras que la mayoría de

los países abordan principalmente las cuestiones en sus propias regiones, la Estrategia de Estados Unidos abarca prácticamente todo el mundo. Este enfoque de gran amplitud se debe en parte a que Estados Unidos tiene intereses y valores en juego casi en todas partes. Lo que es más, tiene compromisos de seguridad con muchos países en múltiples regiones, intereses económicos muy difundidos y forma parte de un sinnúmero de organizaciones mundiales y regionales. La acusación de que prefiere actuar unilateralmente es errónea. Estados Unidos, uno de los principales arquitectos de las alianzas y organismos internacionales de mayor éxito del siglo XX, sigue siendo hoy el país más multilateral del mundo.

La mundialización es un elemento potente que refuerza esta perspectiva de alcance mundial, ya que obliga a Estados Unidos a pensar y actuar teniendo en cuenta muchas regiones. Tal como se utiliza aquí, el término "mundialización" no significa una ideología o una política, sino una tendencia concreta, el proceso de la creciente actividad internacional en el comercio, las finanzas, la inversión, la tecnología, las armas, las comunicaciones, las ideas, los valores y demás. Dado este proceso, regiones que en el pasado estaban distantes, ahora se acercan y enlazan entre si con vínculos crecientes; lo que antes eran actividades funcionales diferentes ahora influyen las unas en las otras; el ritmo de los cambios se acelera y la interdependencia aumenta. Los sucesos que ocurren en un lugar ya no son aislados, porque actualmente pueden tener enormes repercusiones en otras partes. Esencialmente el mundo avanza hacia un solo escenario donde muchos actores (países, instituciones multilaterales y organismos transnacionales) representan papeles importantes y continuamente actúan en forma recíproca. Hoy en día muchos países deben ser internacionalistas en sus actitudes y Estados Unidos más que todos los demás.

Como tendencia profundamente arraigada e irreversible, la mundialización en la era de la información puede ser el hecho esencial que impulsa nuestros tiempos, que crea el marco dentro del cual se despliegan otras fuerzas poderosas. Hasta cierto punto, la mundialización se ha desencadenado porque las democracias surgieron victoriosas de su prolongada lucha con las ideologías totalitarias durante el siglo XX. El derrumbe del orden bipolar de la Guerra Fría abrió la puerta a un rápido ascenso de la actividad internacional, en un entorno en el que gobiernos representativos, mercados libres, relaciones comerciales florecientes y la colaboración multilateral han pasado a ser el modelo para el progreso en muchos lugares. Hace unos pocos años la mundialización era por todos considerada positiva porque estimulaba el crecimiento económico y abría las sociedades, pero la experiencia reciente demuestra que tiene sus desventajas. Puede ayudar a desestabilizar los países, enajenar culturas tradicionales y hacer regiones enteras vulnerables a los giros volátiles de la economía mundial. Puede dejar resentidos contra su destino y desanimados a los países menos afortunados, por las barreras al progreso con que tropiezan. Además, puede suministrar a los participantes descontentos la tecnología y otros medios para asestar golpes violentos a larga distancia, no sólo contra sus vecinos sino contra Estados Unidos y sus aliados.

Debido en parte a los diversos efectos de la mundialización, el mundo se ha bifurcado. La comunidad democrática, que tiene en total el 30 por ciento de la población mundial pero cuenta con el 70 por ciento de la riqueza, se halla estable, unida y próspera. No obstante, en otras partes la situación está lejos de ser tan buena y el progreso es menos rápido. Es el caso especialmente en todo lo que se denomina el "arco meridional de inestabilidad", que se extiende desde el Medio Oriente hasta el litoral de Asia. Una multitud de problemas hacen caótica esta enorme zona con vacíos de seguridad, desequilibrio de poder, pobreza, gobiernos ineficaces, desempleo elevado y fundamentalismo islámico extremista. El resultado es un suelo fértil para los principales peligros contemporáneos, entre ellos los terroristas, los tiranos, gobiernos parias, proliferación de las armas de destrucción en masa (ADM), tensiones étnicas, estados fracasados, escasez de recursos, rivalidades geopolíticas, tráfico de drogas ilícitas y la delincuencia organizada. Como lo indica la Estrategia de Seguridad Nacional, estos problemas y peligros deben controlarse para lograr un futuro pacífico y tener las oportunidades que ofrece la era de la mundialización.

CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia de Seguridad Nacional tiene características que son también distintivamente norteamericanas. A lo largo de la Guerra Fría la política exterior de Estados Unidos procuró conseguir una combinación estable de condiciones de seguridad, democratización y progreso económico. La nueva Estrategia aplica estos elementos perennes y resistentes de la doctrina norteamericana a las actuales condiciones inestables. Para defender el territorio norteamericano contra las nuevas amenazas y fomentar el progreso pacífico a las zonas convulsionadas, las ocho características principales de la estrategia requieren esfuerzos para:

1. Defender la aspiración a la dignidad humana.
2. Fortalecer las alianzas para impedir y derrotar el terrorismo mundial.
3. Trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales.
4. Impedir que el enemigo amenace la paz con armas de destrucción en masa.
5. Dar ímpetu a una nueva era de crecimiento mundial mediante mercados y comercio libres.
6. Ampliar el círculo del desarrollo promoviendo las sociedades abiertas y la democracia.
7. Diseñar programas para la acción coordinada con los principales centros de poder mundial.
8. Transformar las fuerzas militares de Estados Unidos y otras instituciones de seguridad nacionales.

En respuesta a los sucesos y secuelas del 11 de septiembre de 2001, en este programa figuran vigorosas medidas de seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional pone en claro que Estados Unidos actuará resueltamente para derrotar a los terroristas y a sus patrocinadores en el mundo, para impedir que ataquen territorio norteamericano y a amigos de Estados Unidos. La Estrategia determina que Estados Unidos no vacilará en actuar sólo para realizar golpes militares contra los terroristas. Al mismo tiempo indica que Estados Unidos creará coaliciones con amigos y aliados y que librará una guerra de ideas contra el terrorismo, que apoyará a los gobiernos moderados del mundo musulmán y que procurará mejorar las duras condiciones económicas que dan pauta para el terrorismo.

La Estrategia de Seguridad Nacional expone una posición igualmente firme frente a la proliferación de las ADM en los países parias. Contempla fuertes medidas de seguridad territorial, misiles de defensa y fuerzas militares perfeccionadas capaces de tomar la iniciativa con medidas contra la proliferación. Pone en claro que Estados Unidos estará preparado, en forma selectiva y limitada, para lanzar ataques preventivos contra los países parias equipados con ADM y los terroristas que presenten peligro eminente de cometer atentados. Sin embargo, la Estrategia también declara que Estados Unidos trabajará multilateralmente con sus socios para usar la diplomacia, el control de armas, los controles de exportación y la ayuda para reducir las amenazas para desalentar la proliferación de las ADM. La Estrategia propone así mismo intensos esfuerzos diplomáticos para ayudar a desactivar las tensiones regionales, como los conflictos palestino-israelí e indo-paquistano, que estimulan el terrorismo, la proliferación de las ADM y demás peligros.

Las acusaciones de que Estados Unidos actuará con unilateralismo hegemónico en el manejo de los asuntos de seguridad son refutadas con el llamado de la Estrategia de Seguridad Nacional a la colaboración multilateral con antiguos aliados y nuevos colaboradores. Hace énfasis en la necesidad de que la Organización del Tratado del Atlántico Norte se prepare para nuevas misiones y establezca mejores fuerzas militares europeas que puedan operar junto a las fuerzas norteamericanas transformadas. En cuanto a Asia, propone que las alianzas norteamericanas vigentes con Japón, Corea del Sur y Australia adquieran un enfoque regional y que se utilice a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ANAS) y a la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (CEAP) para ayudar a promover el progreso. También es importante, lo que la Estrategia estipula, la colaboración con potencias importantes como Rusia, China e India, en el manejo de los problemas de seguridad. De hecho, afirma que el final de la bipolaridad ha abierto la puerta a las relaciones pacíficas entre las principales potencias, de forma tal que puede ayudar a estabilizar la geopolítica mundial durante muchos años, siempre y cuando éstas resistan la tentación de caer en la rivalidad.

De manera análoga, refuta las acusaciones de que Estados Unidos está demasiado concentrado en su preocupación con la política de seguridad y los asuntos militares, con el llamado que hace la Estrategia de Seguridad Nacional para que se hagan esfuerzos sostenidos para promover la democracia y el desarrollo económico. Casi la mitad de los países del mundo son democracias, que abarcan América del Norte, Europa y la mayor parte de Asia y América Latina. La nueva Estrategia espera extender la democracia a nuevas regiones para promover los derechos humanos, facilitar un mejor ejercicio del poder y estimular la empresa libre. Sugiere que los gobiernos autoritarios pueden seguir un proceso gradual hacia la democracia buscando la reforma política y abriendo la sociedad poco a poco. El componente económico de la Estrategia prevé acuerdos bilaterales y regionales encaminados a extender la prosperidad de las democracias ricas a las regiones pobres como América Latina, Medio Oriente, Asia Meridional, Africa y partes del Asia Oriental. No prevé un milagro económico para estas regiones, sino un crecimiento anual más rápido para duplicar su riqueza en diez años. Indica que si las democracias ricas tienen economías vigorosas, ello ayudará a estimular el crecimiento entre los países pobres, ya que favorece las exportaciones e importaciones. Considera que el comercio libre, inversiones, flujo de capital, provisión de fondos y la productividad acrecentada son los mejores mecanismos para estimular su crecimiento. También propone una mayor ayuda económica norteamericana por medio de la nueva Cuenta del Reto del Milenio y de donaciones en lugar de préstamos, junto a la ayuda del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero principalmente destinada a los países que procuran el buen gobierno y las reformas económicas esenciales, para que la ayuda sea decisiva. Esta ayuda irá acompañada de esfuerzos dirigidos al fomento de la salud pública, derechos laborales, educación, nuevas fuentes de energía y el control de las emisiones de gases de efecto invernadero.

PERSPECTIVAS DE EXITO

Aunque la Estrategia de Seguridad Nacional es objeto de controversia en algunas partes y es malentendida en otras, sus perspectivas de éxito son razonablemente buenas, si se la aplica con decisión y sensatez. Los comentaristas han dicho que la nueva Estrategia es un giro conservador a varias políticas y que el ejemplo es la anulación del acuerdo mundial de Kyoto sobre el calentamiento atmosférico. Sin embargo, la realidad, vista desde un ángulo más amplio, es que permanece firmemente anclada en la tradición bipartidaria, que ha guiado a la política exterior norteamericana durante muchos años. También es importante el hecho de que altera el status quo en favor de diferencias innovadoras que responden a los nuevos retos y cambios rápidos que suceden en el exterior. Las políticas frescas, que inicialmente se consideran unilateralistas, son a menudo candidatas para un nuevo multilateralismo; un ejemplo de ello es el retiro de Estados Unidos del Tratado ABM, que condujo a un nuevo acuerdo con Rusia para la reducción de armas de ataque, aún con el despliegue de una limitada defensa de misiles. Como consecuencia, parece que la nueva Estrategia tiene la posibilidad de conseguir un consenso amplio en Estados Unidos, aunque sus características específicas serán debatidas e indudablemente evolucionarán a medida que madure.

Uno de los puntos fuertes de esta Estrategia radica en su visión previsora y en su esfuerzo por unificar las metas de la seguridad y de políticas económicas en un todo coherente. Básicamente se tiene la esperanza en que esta Estrategia, al aplicar el poder de Estados Unidos, con la ayuda de aliados cercanos y grandes potencias, pueda reprimir las amenazas nacientes y establecer la base de una situación de seguridad estable en regiones turbulentas, sobre la que podrá construirse la prosperidad económica y la democracia. Ojalá también que el progreso en este sentido alivie aún más las tensiones de seguridad, que dé aliento a una nueva era de colaboración internacional. No hay duda de que este programa difícil y de gran envergadura exigirá de todo el gobierno norteamericano que tome muy en serio la seguridad nacional en los años venideros y que utilice todo el conjunto de instrumentos a su disposición. También será esencial tener los recursos apropiados para cumplir todas las actividades.

La Estrategia de Seguridad Nacional requiere esfuerzos para la transformación de la defensa, con mayores presupuestos de defensa para preparar a las

fuerzas norteamericanas para las nuevas misiones estratégicas, incluso contingencias sorpresivas en lugares geográficos poco conocidos. A medida que se acelera la transformación, las fuerzas de Estados Unidos adquirirán redes de información, nuevas tecnologías y nuevos conceptos operacionales que las prepararán para operaciones militares expedicionarias conjuntas. El efecto será asegurar que las fuerzas de Estados Unidos sigan siendo las mejores del mundo, capaces de derrotar rápidamente a futuros adversarios. Esta empresa, sin embargo, debe ir acompañada de esfuerzos para reorganizar otras burocracias para atender la seguridad nacional, que sirvan nuevos propósitos y reforzar la inteligencia y la aplicación de la ley en todo el mundo. Será también necesario comprometer recursos suficientes para apoyar la diplomacia, la ayuda económica, las políticas de comercio y demás actividades de Estados Unidos. De igual importancia es que el desempeño exitoso en la era de la información se basa en el conocimiento. La capacidad del gobierno de Estados Unidos para reclutar el talento necesario (que pueda comprender la escena mundial y medir con exactitud las consecuencias de sus acciones) será un factor crítico para determinar el éxito de la nueva Estrategia.

Una tarea difícil que seguirá confrontando el gobierno norteamericano es la de mantener la concentración en su programa de largo plazo, al manejar las crisis que surgen diariamente. Dado que Estados Unidos no puede llevar a cabo este programa solo, el éxito en la movilización de la ayuda de los aliados y en la reforma de viejas alianzas de la Guerra Fría, para llevar a cabo misiones nuevas, será crítico. La exitosa cumbre de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en Praga, en noviembre de 2002, dio un gran paso, en la dirección correcta, al proponer una nueva Fuerza de Respuesta y otras entidades militares para proyectar poder. La necesidad de ayuda también se aplica a las grandes potencias que están fuera del sistema de la alianza encabezada por Estados Unidos, como Rusia, China e India. Otra empresa clave es la creación de coaliciones mejores con otros países en regiones caóticas. A pesar de que las tendencias recientes son alentadoras, estas tareas no prometen ser fácilmente alcanzables.

Aunque los aliados y socios suministren ayuda, muchos de los problemas de mundo serán duros de solucionar completamente en corto tiempo. La represión de amenazas específicas puede ser factible aunque difícil. La creación de un entorno de seguridad en regiones diferentes puede ser una cuestión nebulosa y compleja. Las relaciones ruso-europeas son alentadoras, sin embargo, la triple tarea de preservar relaciones tranquilas con China en la volátil Asia, de disminuir la rivalidad entre India y Pakistán y de estabilizar el Medio Oriente y el Golfo Pérsico será un trabajo sumamente difícil. De la misma manera, el fomento de la prosperidad económica y la democracia en todas partes promete ser frustrante y demandará mucho tiempo. Por consiguiente, la nueva estrategia norteamericana, que tiene mucho por hacer, probablemente tendrá que fijar prioridades y reconocer sus límites y puede que encuentre tropiezos. Sin embargo, aunque sólo tenga un éxito parcial, de manera que dé seguridad a Estados Unidos y a sus aliados, además de algún moderado progreso en las regiones turbulentas, habrá cumplido su propósito y habrá hecho una contribución digna. ◉

Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista o las políticas del gobierno de Estados Unidos.

EMPLEO PREVENTIVO DE LA FUERZA MILITAR POR ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Por Richard F. Grimmett
especialista en Defensa Nacional en la División de Relaciones Exteriores
Defensa y Comercio del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos

Este informe examina los antecedentes históricos del empleo de la fuerza militar estadounidense como medida "preventiva", tema que ha surgido de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos dada a conocer recientemente. Examina las acciones militares emprendidas por Estados Unidos que, según Richard F. Grimmett, especialista en asuntos de defensa nacional del Servicio de Investigaciones del Congreso, podrían interpretarse razonablemente como de naturaleza "preventiva".

ANTECEDENTES

En meses recientes el presidente Bush y miembros de su administración plantearon la cuestión de un posible empleo por Estados Unidos de una fuerza militar "preventiva" para defender su seguridad nacional, e incluso utilizar posiblemente esa fuerza contra Irak [(1)]. Este análisis examina los antecedentes históricos en lo que respecta al empleo de las fuerzas militares estadounidenses en forma "preventiva". Examina las acciones militares emprendidas por Estados Unidos que razonablemente pueden interpretarse como de naturaleza "preventiva". Para los propósitos de este análisis consideramos como empleo "preventivo" de las fuerzas militares una acción militar que Estados Unidos emprende contra otro país para prevenir o mitigar un presunto ataque militar o empleo de fuerza por ese país contra Estados Unidos. La discusión que sigue se basa en nuestro examen del empleo relevante de la fuerza militar por parte de las fuerzas militares estadounidenses desde el establecimiento de la república.

REPASO HISTORICO

Los antecedentes históricos indican que Estados Unidos nunca ha emprendido, hasta la fecha, un ataque militar "preventivo" contra otro país. Con la singular excepción de la Guerra Hispano-Americana, Estados Unidos tampoco atacó jamás militarmente a otro país antes de haber sido atacado primero o antes de que fueran primero atacados ciudadanos o intereses estadounidenses. La Guerra Hispano-Americana es única porque el objetivo principal de la acción militar de Estados Unidos era obligar a España a dar a Cuba su independencia política. Un acto del Congreso promulgado apenas antes de la declaración de guerra por Estados Unidos contra España, explícitamente declaró a Cuba independiente de España, exigió que España retirara sus fuerzas militares de la isla, y autorizó al presidente a utilizar la fuerza militar de Estados Unidos para alcanzar estos fines [(2)]. España rechazó estas exigencias y poco después ambos países intercambiaron declaraciones de guerra [(3)]. A continuación se discuten varias instancias del empleo de la fuerza que algunos, utilizando una definición menos rigurosa, podrían argumentar que constituyen ejemplos históricos de prevención por parte de Estados Unidos. El último caso, la crisis de los misiles en Cuba de 1962, representa una situación de amenaza que algunos pueden argumentan que tuvo elementos más parecidos a los que presenta Irak hoy – aunque esa crisis fue resuelta sin un ataque militar "preventivo" por Estados Unidos.

Las circunstancias alrededor de los orígenes de la Guerra Mexicana son de naturaleza algo controvertida – pero el término de ataque "preventivo" por parte de Estados Unidos no se aplica a este conflicto. Durante la Primera Guerra Mundial, e inmediatamente después, Estados Unidos, como parte de las operaciones militares aliadas, envió fuerzas militares a zonas de Rusia para proteger sus intereses y prestar ayuda limitada a las fuerzas anti-

Bolcheviques durante la guerra civil rusa. En las principales acciones militares posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el presidente obtuvo autorización del Congreso antes de emplear la fuerza militar contra otros países, o impulsó acciones militares en el exterior por iniciativa propia en apoyo de operaciones multinacionales como las de Naciones Unidas, o en base a tratados de seguridad mutua como el de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Entre los ejemplos de estas acciones figuran la participación en la Guerra de Corea, la Guerra del Golfo Pérsico de 1990-1991 y las operaciones en Bosnia y Kosovo de los años noventa. Sin embargo, en todas estas diversas instancias en que Estados Unidos ha empleado fuerza armada, la acción militar fue en "respuesta", después del hecho, y no de naturaleza "preventiva".

LAS INTERVENCIONES EN CENTROAMERICA Y EL CARIBE

Esto no quiere decir que Estados Unidos no haya utilizado sus fuerzas militares para intervenir en otros países en apoyo de los intereses de su política exterior. Pero las intervenciones militares estadounidenses, particularmente varios empleos unilaterales de la fuerza en Centroamérica y el Caribe en el siglo XX, no fueron de naturaleza "preventiva". Lo que impulsó a Estados Unidos a intervenir militarmente en los países de esa región no era la idea de que fuera probable que esas naciones atacaran militarmente a Estados Unidos. Más bien, esas intervenciones militares por Estados Unidos se basaron en la noción de apoyar la Doctrina Monroe, que se oponía a toda interferencia extranjera en el Hemisferio Occidental. La política de Estados Unidos estaba impulsada por la creencia de que si existían gobiernos estables en los países caribeños y centroamericanos, era menos probable que países extranjeros intentaran proteger a sus ciudadanos o intereses económicos utilizando sus fuerzas militares contra uno o más de esos países.

Por consiguiente, Estados Unidos estableció a principios del siglo XX, mediante tratados con República Dominicana en 1907 [4] y con Haití en 1915 [5], el derecho de cobrar y dispersar los ingresos aduaneros recibidos por esos países, así como el derecho de proteger al recaudador general de aduanas y a su ayudante en el desempeño de sus funciones. Esto convirtió efectivamente a esos países en protectorados de Estados Unidos, hasta que estos arreglos fueron terminados durante la administración del presidente Franklin D. Roosevelt. Las intermitentes insurrecciones internas contra los gobiernos nacionales en ambos países impulsaron a Estados Unidos a utilizar sus fuerzas militares para restaurar el orden en Haití entre 1915 y 1934 y en la República Dominicana entre 1916 y 1924. Pero el propósito de estas intervenciones, apuntaladas por los tratados con Estados Unidos, fue ayudar a mantener o restaurar su estabilidad política, y eliminar de esta manera el potencial de una intervención militar extranjera en contravención de los principios de la Doctrina Monroe.

Preocupaciones similares acerca de una intervención extranjera en una Nicaragua políticamente inestable impulsaron a Estados Unidos, en 1912, a aceptar la solicitud de su entonces presidente Adolfo Díaz de intervenir militarmente para restaurar allí el orden político. Con el tratado Bryan-Chamorro firmado con Nicaragua en 1914, Estados Unidos obtuvo el derecho de proteger el Canal de Panamá y derechos de propiedad sobre cualquier canal futuro a través de Nicaragua así como de las islas que arrendara de Nicaragua para empleo como instalaciones militares. Este tratado otorgó también a Estados Unidos el derecho de adoptar cualquier medida necesaria para llevar a cabo los propósitos del tratado [6]. Este tratado tuvo el efecto de convertir a Nicaragua en un cuasi-protectorado de Estados Unidos. Debido a que los desórdenes políticos en el país podían hacer peligrar el Canal de Panamá o los derechos de propiedad estadounidenses de construir otro canal, Estados Unidos empleó ese razonamiento para justificar la intervención en Nicaragua y la presencia a largo plazo allí de fuerzas militares norteamericanas para mantener la estabilidad política en el país. Las fuerzas militares norteamericanas fueron retiradas permanentemente de Nicaragua en 1933. Aparte de los casos arriba expuestos, las intervenciones militares estadounidenses en República Dominicana en 1965, en Granada en 1983 y en Panamá en 1989, se basaron en preocupaciones de que la inestabilidad política que imperaba en esos países en cuando ocurrió la intervención estadounidense perjudicaba a ciudadanos o intereses

norteamericanos. Si bien las intervenciones militares de Estados Unidos en los países centroamericanos y caribeños fueron controvertidas, después de examinar el contexto en que ocurrieron, es justo decir que ninguna de ellas incluyó el empleo de una fuerza militar "preventiva" por Estados Unidos [7].

ACCION CLANDESTINA

Si bien el empleo de una fuerza "preventiva" por parte de Estados Unidos generalmente se asocia con el empleo manifiesto de sus fuerzas militares, es importante anotar que funcionarios del gobierno de Estados Unidos han utilizado también la "acción clandestina" para influenciar en los resultados políticos y militares en otros países. La historia indica que Estados Unidos ha utilizado esta forma de intervención para impedir que algunos grupos o figuras políticas obtengan o mantengan el poder político en detrimento de los intereses de Estados Unidos y de países amigos. Por ejemplo, se informó ampliamente sobre el empleo exitoso de una "acción clandestina" para efectuar cambios en los gobiernos de Irán en 1953, y en Guatemala en 1954. Su empleo falló en el caso de Cuba, en 1961. El enfoque general en el empleo de una "acción clandestina" supuestamente fue apoyar a las fuerzas políticas y militares/paramilitares locales para que obtengan o mantengan el control político en un país, para que no peligren los intereses de Estados Unidos o los de sus aliados. Supuestamente ninguna de estas actividades ha involucrado una cantidad importante de efectivos militares estadounidenses porque, por su naturaleza, las "acciones clandestinas" son esfuerzos para lograr un resultado sin concitar la atención directa sobre Estados Unidos en el proceso de su realización [8]. Puede argumentarse que esas operaciones clandestinas realizadas por personal estadounidense fueron acciones "preventivas" para prevenir acontecimientos políticos o militares no deseados en otros países. Pero en vista de su presunta escala limitada comparada con las de operaciones militares convencionales mayores, parece ser más apropiado considerar a las "acciones clandestinas" norteamericanas como auxiliares de acciones militares más extensas. Como tales, las "acciones clandestinas" anteriores realizadas por Estados Unidos no parecen ser ejemplos valederos del empleo de una fuerza militar "preventiva".

LA CRISIS DE LOS MISILES EN CUBA DE 1962

El único caso importante, bien documentado, en el que Estados Unidos contempló seriamente una acción militar "preventiva", pero que al fin no utilizó, fue la crisis de los misiles en Cuba, en octubre de 1962. Cuando Estados Unidos supo, por medio de fotografías tomadas desde un avión espía, que la Unión Soviética estaba instalando secretamente en Cuba misiles balísticos de alcance intermedio, misiles que podían amenazar a gran parte del este de Estados Unidos, el presidente John F. Kennedy tuvo que determinar si era prudente llevar a cabo ataques aéreos para destruir los emplazamientos de misiles antes que estos llegasen a ser operativos, y antes que los soviéticos o los cubanos se dieran cuenta de que Estados Unidos sabía que estaban siendo instalados. Mientras se consideraba la opción "preventiva" militar, el presidente Kennedy optó, después de extensos debates entre sus asesores, sobre las implicaciones de tal acción, por un enfoque mesurado pero firme ante la crisis, al imponer a la isla de Cuba una "cuarentena" militar estadounidense para impedir la llegada de nuevos envíos de pertrechos militares soviéticos destinados a los emplazamientos de misiles, al mismo tiempo que procuraba activamente una solución diplomática. Este enfoque tuvo éxito y la crisis fue resuelta pacíficamente [9]

1. Leer el discurso del presidente George W. Bush en West Point el 1 de junio de 2002 en [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html]; y el discurso que pronunció en las Naciones Unidas el 12 de septiembre de 2002 en [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-I.html]; Washington Post, 2 de junio de 2002, pág. A1; Washington Post, 13 de septiembre de 2002, pág. A1.

2. Resolución conjunta del 20 de abril de 1898 [Res. 241 30 Stat. 738.]

3. España no hizo ningún ataque directo contra Estados Unidos antes del intercambio de declaraciones de guerra por los países y del inicio de las hostilidades por Estados Unidos en 1898. Ver Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Background and Legal Implications. CRS Report RL31113, por David M. Ackerman y Richard F. Grimmett. Un acontecimiento notable, el hundimiento del USS Maine en el Puerto de La Habana, concedió un argumento adicional, en favor de una guerra contra España, a quienes en Estados Unidos abogaban en favor de ella. Ni siquiera hoy se ha establecido definitivamente la verdadera causa del hundimiento del USS Maine en el puerto de La Habana. Estudios más recientes sugieren que el hundimiento probablemente no se debió a un ataque externo contra el barco, como el empleo de una mina explosiva por alguien de afuera, sino a una explosión interna.

4. 7 UST 196.

5. 8 UST 660.

6. 10 UST 379.

7. Para un excelente análisis de los antecedentes de la política estadounidense con los países caribeños y centroamericanos en la primera mitad del siglo XX ver: Samuel Flagg Bemis, A Diplomatic History of the United States. Nueva York. Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1965, págs. 519-538. Para un estudio histórico detallado con valiosas observaciones y comentarios sobre las acciones emprendidas por Estados Unidos en los países caribeños y centroamericanos ver los capítulos 9, 11 y 12 en Samuel Flagg Bemis, The Latin American Policy of the United States. Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1943. [Reimpreso en edición rústica en Nueva York, por W. W. Norton & Company, Inc., 1967].

8. La Sección 503(e) de la Ley de Seguridad Nacional de 1947, según enmendada, define acción clandestina como "Actividad o actividades del gobierno de Estados Unidos para influir condiciones políticas, económicas o militares en el exterior, cuando se desea que el papel desempeñado por el gobierno de los Estados Unidos no sea aparente o reconocido públicamente".

9. Para un antecedente detallado sobre temas relacionados con el posible empleo de una fuerza militar "preventiva" contra los emplazamientos de misiles soviéticos que estaban siendo instalados en Cuba, y el proceso deliberativo utilizado por el presidente Kennedy y sus principales asesores, ver las transcripciones publicadas de las grabaciones hechas durante sus reuniones en la Casa Blanca, en The Kennedy Tapes: Inside the White House during the Cuban Missile Crisis. Ernest R. May y Philip D. Zelikow (editores). Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1997.

Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista o las políticas del gobierno de Estados Unidos.

PANORAMA DE LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL NORTEAMERICANA

"La causa de nuestra nación ha sido siempre más grande que la defensa de nuestra nación. Luchamos, como lo hemos hecho siempre, por una paz justa, una paz que favorezca la libertad. Defenderemos a la paz de las amenazas de los terroristas y de los tiranos. Preservaremos la paz construyendo buenas relaciones entre las grandes potencias. Y ampliaremos la paz alentando las sociedades libres y abiertas en todos los continentes".

— Presidente Bush
West Point, Nueva York,
1 de junio de 2002

Estados Unidos tiene en el mundo fuerza e influencia sin precedentes – y sin igual. Sostenida por la fe en los principios de la libertad y del valor de una sociedad libre, esta posición implica responsabilidades, obligaciones y oportunidades sin paralelo. La gran fuerza de esta nación debe usarse para promover un equilibrio de poder que favorezca a la libertad.

Durante la mayor parte del siglo XX el mundo estuvo dividido por una gran confrontación de ideas: las visiones destructivas y totalitarias versus la libertad y la igualdad.

Esa gran lucha ha terminado. Las visiones militantes de clase, nación y raza que prometían utopías y resultaron en miseria han sido derrotadas y desacreditadas. Norteamérica se ve ahora amenazada más por los estados fracasados que por los estados triunfantes. Las armadas y los ejércitos nos amenazan menos que las tecnologías catastróficas en manos de unos pocos amargados. Debemos derrotar estas amenazas contra nuestra nación, aliados y amigos.

Este es también un momento de oportunidad para Norteamérica. Trabajaremos para traducir este momento de influencia en décadas de paz, prosperidad y libertad.

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se basa en un internacionalismo peculiar norteamericano que refleja la suma de nuestros valores y de nuestros intereses nacionales. El objetivo de esta estrategia es ayudar a hacer que el mundo sea no sólo un lugar más seguro sino que también sea mejor. Nuestras metas en el camino hacia el progreso son claras: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros estados y respeto a la dignidad humana.

Y este camino no es sólo de Norteamérica. Está abierto a todos. Para alcanzar estas metas, Estados Unidos:

- impulsar las aspiraciones a la dignidad humana;
- fortalecer las alianzas para derrotar el terrorismo mundial y trabajará para prevenir ataques contra nosotros y nuestros amigos;
- colaborar con otros para desactivar conflictos regionales;
- impedir que nuestros enemigos nos amenacen a nosotros, a nuestros aliados y a nuestros amigos con armas de destrucción en masa;
- fomentar una nueva era de crecimiento económico mundial mediante los mercados libres y el libre comercio;
- ampliar la esfera del desarrollo abriendo las sociedades y construyendo la infraestructura para la democracia;
- establecer agendas de acción en cooperación con otros centros importantes de poderío mundial; y
- transformar las instituciones de seguridad nacional de Norteamérica para encarar los retos y oportunidades del siglo XXI.

Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, septiembre de 2002, la Casa Blanca.

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos: Una Nueva Era
BIBLIOGRAFIA Y PRINCIPALES SITIOS ELECTRÓNICOS EN LA INTERNET

Por favor anotar que el Departamento de Estado de Estados Unidos no asume responsabilidad por el contenido o disponibilidad de los recursos anotados a continuación; tal responsabilidad sólo reside con los proveedores del servicio.

SITIOS ELECTRONICOS DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS:

U.S. Commission on National Security
http://www.nssg.gov/

U.S. Department of State: International Information Programs: International Security
http://usinfo.state.gov/topical/pol/

U.S. National Security Council
http://www.whitehouse.gov/nsc/

U.S. National Security Council. THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington: Government Printing Office, September 2002. 35p.
http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html

U.S. President: Policies in Focus: National Security
http://www.whitehouse.gov/response/index.html

ARTICULOS:

Gaddis, John Lewis. A GRAND STRATEGY OF TRANSFORMATION (*Foreign Policy*, no. 133, November/December 2002, pp. 50-57)
http://www.foreignpolicy.com/issue_novdec_2002/gaddis.html

Hirsh, Michael. BUSH AND THE WORLD (*Foreign Affairs*, vol. 81, no. 5, September/October 2002, pp. 18-44)
http://www.foreignaffairs.org/articles/hirsh0902.html

Kissinger, Henry. PREEMPTION AND THE END OF WESTPHALIA (*New Perspectives Quarterly*, vol. 19, no. 4, Fall 2002, pp. 31-36)
http://www.npq.org/archive/2002_fall/kissinger.html

Kucia, Christine. COUNTERPROLIFERATION AT CORE OF NEW SECURITY STRATEGY (*Arms Control Today*, vol. 32, no. 8, October 2002, p. 30)
http://www.armscontrol.org/act/2002_10/secstrategyoct02.asp

O'Hanlon, Michael; Rice, Susan; Steinberg, James B. THE NEW NATIONAL SECURITY STRATEGY AND PREEMPTION. Washington: Brookings Institution, November 14, 2002. 11p.
http://www.brook.edu/views/papers/ohanlon/20021114.htm

Rice, Condoleezza. ANTICIPATORY DEFENSE IN THE WAR ON TERROR (*New Perspectives Quarterly*, vol. 19, no. 4, Fall 2002, pp. 5-8)
http://www.npq.org/archive/2002_fall/rice.html

Spencer, Jack. THE NEW NATIONAL SECURITY STRATEGY: AN EFFECTIVE BLUEPRINT FOR THE WAR ON TERROR. Washington: The Heritage Foundation, September 25, 2002.
http://www.heritage.org/Research/HomelandDefense/WM149.cfm

AGENDA DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

VOLUMEN 7 PERIODICO ELECTRONICO DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS NUMERO 4

estrategia de seguridad nacional de estados unidos

UNA NUEVA ERA

DICIEMBRE 2002